

Syv skattereformer siden 1995: Udviklingen i provenuet fra indkomstskatter

Af Niels Madsen

Siden 1995 har der været syv skattereformer i Danmark. Det gennemgående tema i reformerne har været beskatningen af arbejdsindkomst. Men hvordan har provenuet fra indkomstskatterne ændret sig i perioden? Og er provenuet fra skatten på arbejde reduceret i denne periode?

Analysens hovedkonklusioner:

- Skattetrykket for arbejds- og overførselsindkomster har de senere år ligget under niveauet i anden halvdel af 90'erne.
- Provenuet fra de kommunale indkomstskatter har siden 2010 udgjort ca. halvdelen af det samlede indkomstskatteprovenu.
- Provenuet fra topskatten var stigende fra 1995 til 2008, hvor provenuet, med et niveau på 1,3 pct. af husholdningernes bruttoindtægt, var højest. Siden toppen i 2008 og frem til 2014 er provenuet faldet, og udgør nu 0,9 pct. af husholdningernes bruttoindtægt.
- Analysen giver et samlet overblik over ændringer i skattesatser og beregningsgrundlag for arbejds- og overførselsindkomstskatterne siden 1995. Fx er antallet af topskattebetalere faldet fra 1 mio. i 2008 til en halv mio. i 2014.

Fra skattereform til skattereform

Reformer med fokus på skatten på arbejde

Siden 1995 har der været syv skattereformer, hvis gennemgående tema har været beskatningen af arbejdsindkomst.¹ De syv reformer er (vedtagelsesåret i parentes):

1. 1999-skattejusteringen (Pinsepakken)(1998)
2. Lavere skat på arbejdsindkomst 2004-2007 (2003)
3. Forårspakke – fremrykning af Lavere skat på arbejdsindkomst 2004 (2004)
4. Lavere skat på arbejde 2008 og 2009 (2007)
5. Forårspakke 2.0 – vækst, klima og lavere skat (2009)
6. Genopretningsplanen 2010 (2010)
7. Skattereformen 2012 (2012)

Skattereformerne har haft indflydelse på statens og kommunernes provenu fra indkomstskatter, hvilket er temaet for denne analyse. Analysen skelner ikke mellem, om provenuet er direkte påvirket af ændringer i skattesatser, af adfærdsendringer afledt af skattereformerne eller af ændringer som følge af konjunkturernes. Analysen ser heller ikke på de fordelingsmæssige konsekvenser af reformerne, dvs. det undersøges ikke, om reformerne har påvirket, hvordan skatten er fordelt imellem husholdningerne. Det er samtidig også vigtigt at være opmærksom på, at husholdningernes samlede forbrugsmuligheder ikke alene påvirkes af indkomstskatterne, men også af indirekte skatter som fx registrerings- og energiafgifter, der også har udviklet sig igennem perioden.

Da skattereformerne primært har haft fokus på skatterne på arbejds- og overførselsindkomster, er analysens fokus provenuet fra disse skatter. Men eftersom en betydelig del af det samlede provenu fra indkomstbeskatningen kommer fra skatter på andre former for indkomst, fx aktieindkomst og pensionsafkast, belyses også provenuet fra disse skatter.

Hvilke indkomster kommer skatteprovenuet fra?

Den største komponent i danskernes indkomst er erhvervsindkomst, såsom løn og virksomhedsoverskud for selvstændige. En anden stor komponent er indkomst fra offentlige overførsler og private pensioner. En tredje er formueindkomst fra aktieindkomst og pensionsafkast, samt lejeværdi af egen bolig, der er en indirekte indkomst, som svarer til den indtægt en boligejer kunne have haft ved at udleje sin bolig i stedet for at bebo den.

Husholdningernes bruttoindtægt, som er det indkomstbegreb der benyttes i analysen, indeholder al den ovenfor beskrevne indkomst. For mere om indkomstbegreber, se publikationen [Indkomster 2014](#).

Udviklingen i provenuet fra indkomstskatterne

Figur 1 viser provenuudviklingen for de samlede indkomstskatter opgjort i løbende priser i perioden 1995-2014. Det ses, at det samlede provenu² er steget hvert år på nær fra 2008 til 2009, hvor finanskrisen var stærkest. Provenuet er opdelt i de skatter, som pålægges arbejds- og overførselsindkomster³, og i øvrige indkomstskatter.

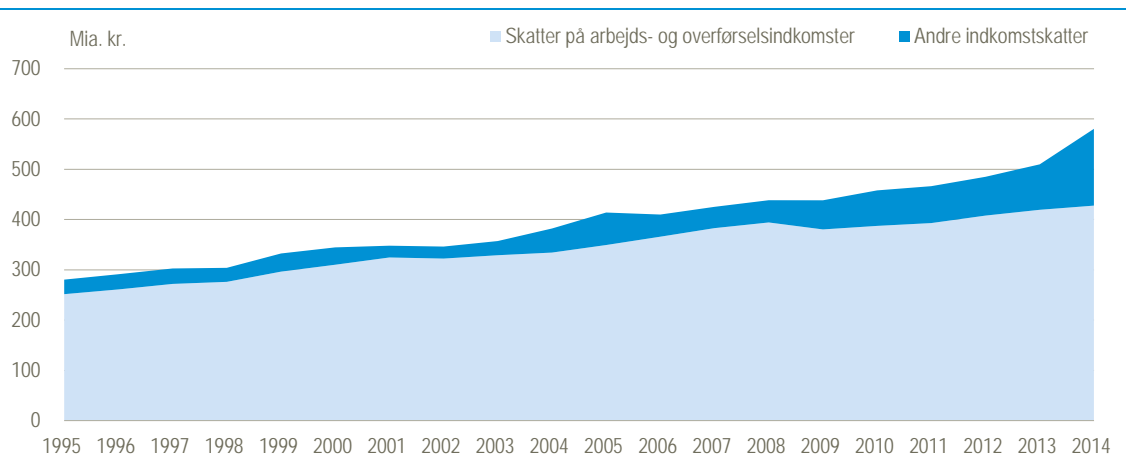
¹Det præcise indhold af reformerne kan findes på Skatteministeriets hjemmeside: www.skm.dk/aktuelt/temaer/skattereformer-og-skatteomlaegninger-siden-1987

² Provenuet er korrigeret for skatter betalt af udenlandske residerter.

³ Skatterne pålægges ikke eksklusivt arbejds- og overførselsindkomster.

⁴ Der er i skatter på arbejds- og overførselsindkomster korrigeret for skat af lejeværdi af egen bolig, idet et beregnet beløb for denne, af hensyn til sammenligneligheden, er placeret under ejendomsværdiskat.

Figur 1 Provenuudviklingen i indkomstskatterne

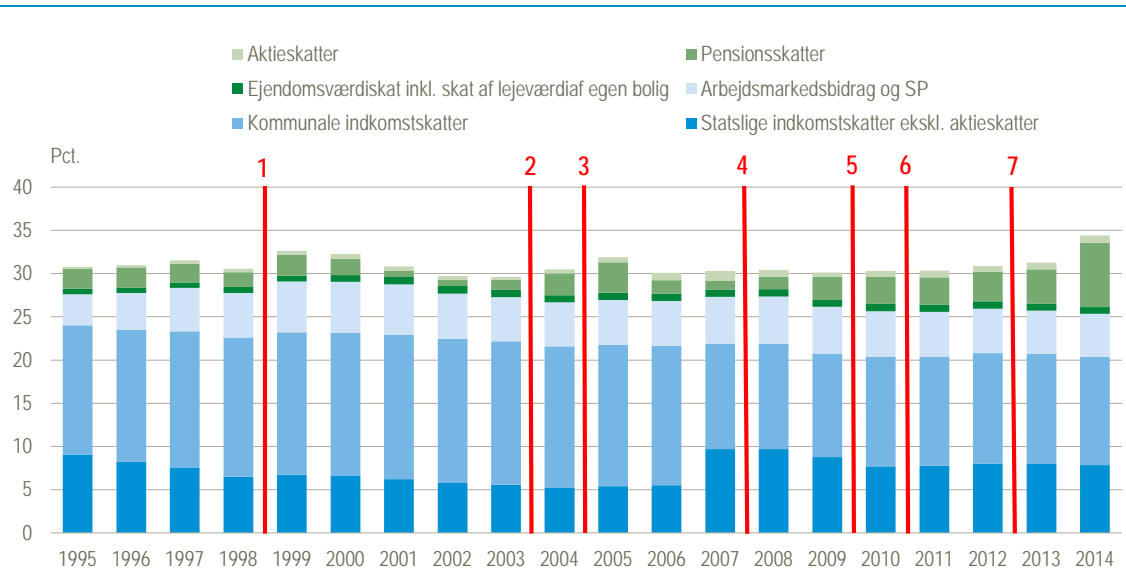


Indkomstskat udgør en stabil andel af husholdningernes bruttoindtægt

Det samlede provenu i markedspriser stiger over tid naturligt på grund af inflation og højere indkomster. For at korrigere for dette kan indkomstskatteprovenuerne sættes i forhold til *husholdningernes bruttoindtægt*, som er den samlede indtægt som husholdningerne – der betaler skatterne – har, jf. boks 1. Udviklingen i det deraf konstruerede indkomstskattetryk er illustreret i figur 2.

Det samlede indkomstskattetryk, inklusiv skatter på formueindkomst mv., har bortset fra nogle få udsving, ligget ganske stabilt på omkring 30-31 pct. af husholdningernes bruttoindtægt. Den kraftige stigning fra 2013 til 2014 skyldtes en omlægning af reglerne omkring kapitalpensionsordninger, hvilket betød en ekstraordinær, men midlertidig stigning i pensionsskatterne i 2013⁵ og 2014.

Figur 2 Indkomstskatterne ift. husholdningernes bruttoindtægt



Anm.: De lodrette nummererede linjer refererer til skattereformerne oplistet ovenfor

Reformerne og provenuet fra skat på arbejde

Ser man på de skatter, hvis provenu primært kommer fra arbejds- og overførselsindkomster (de tre nederste blå farver i figur 2), har niveauet, som andel af husholdningernes bruttoindtægt, de senere år ligget under niveauet i anden halvdel af 90'erne.

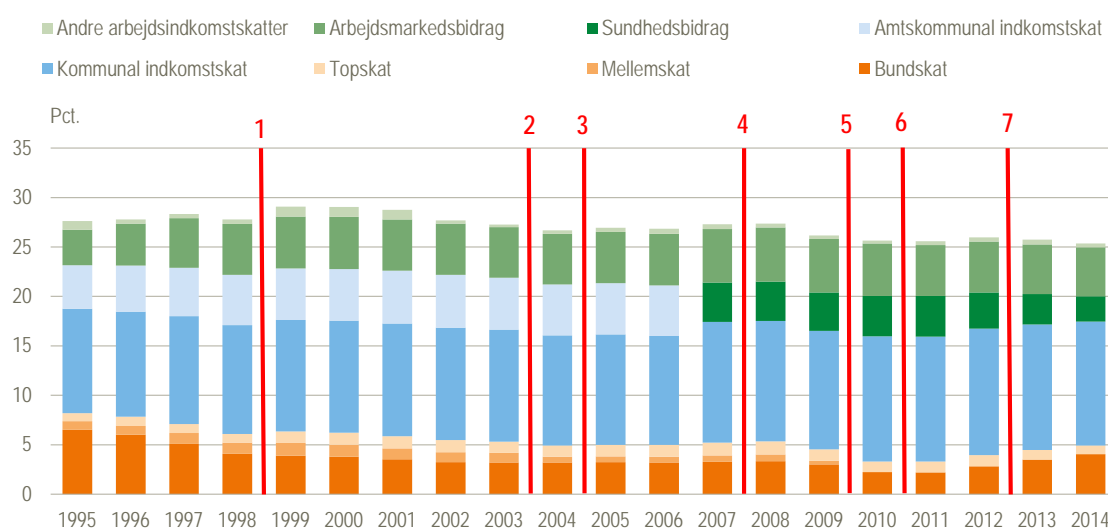
⁵Da skatten på pensionsafkast (PAL skatten), påvirkede i modsat (nedadgående) retning, ses dette ikke tydeligt i figuren for 2013.

Herudover har der været en vis ændring i fordelingen på de forskellige skatter, jf. figur 3, som viser en yderligere opdeling af de skatter, hvis provenu kommer fra arbejds- og overførselsindkomster.

Mellemskattens andel var faldende frem til 2009, hvorefter den blev afskaffet, mens topskatten har udgjort en relativt konstant andel gennem perioden. Dette på trods af, at antallet af topskattebetalere har udviklet sig fra 649 tusinde i 1995, over 1 mio. i 2008 til 497 tusinde i 2014.

De største ændringer skyldes omlægningen af skatter. Fx den delvise omlægning af den amtskommunale indkomstskat til sundhedsbidrag i 2007, og den senere udfasning af sundhedsbidraget fra 2012. Udfasningen modsvares af en gradvis forøgelse af bundskatten. Ud over disse forhold har de umiddelbare ændringer i skattetrykket fra de enkelte skatter efter reformerne været begrænset.

Figur 3 Skatterne på arbejds- og overførselsindkomster i forhold til husholdningernes bruttoindtægter



Reformernes betydning for de enkelte indkomstskatter

De beskrevne ændringer i indkomstskattetrykket er påvirket af ændringer i såvel beregningsgrundlag som skattesatser defineret i de enkelte reformer. Tabel 1 giver et samlet overblik over detaljerne for de skatter, hvis provenu primært kommer fra arbejds- og overførselsindkomster, og oplister samtidig ændringerne i provenu både nominelt og i forhold til husholdningernes bruttoindtægter.

Bemærk at indførelsen af beskæftigelsesfradraget i 2004 har betydet et faldende provenu fra de skatter, hvis beregningsgrundlag er den skattepligtige indkomst. Ydermere skal det bemærkes at provenuerne i tabellen er korrigeret for skat af lejeværdi af egen bolig og for skat betalt af udenlandske residerter, således at tallene er konsistente med dem benyttet i figurerne ovenfor. Provenuerne er derfor ikke fuldt sammenlignelige med statens provenuer for de respektive skatter.

Tabel 1 Provenu og beregningsgrundlag for de indkomstskatter der pålægges lønindkomst

	Provenu (i kroner)	Provenu (relativt til husholdningernes bruttoindtægter)	Beskatningsprocent og beregningsgrundlag	Bemærkninger
Topskat	<p>Provenuet fra topskatten er steget fra ca. 7 mia. kr. i 1995 til ca. 15 mia. kr. i 2014.</p> <p>Udviklingen har dog ikke været monoton. Fx lå provenuet på ca. 19 mia. kr. i 2008.</p>	<p>I forhold til husholdningernes bruttoindtægter har provenuet svinget fra 0,8 pct. i 1995, hvor det var lavest til 1,3 pct. i 2008, hvor det var højest. I 2014 var provenuet 0,9 pct. af husholdningernes bruttoindtægt.</p>	<p>Topskatteprocenten lå i 1995 på 13,5 pct. og har siden 1996 ligget på 15 pct.</p> <p>Beregningsgrundlaget for topskatten er den personlige indkomst plus positiv netto kapitalindkomst over 40.800/ 81.600 kr. (i 2014) for enlige hhv. sambeskattede ægtepar.</p> <p>Bundfradraget er i perioden steget fra 236.600 kr. til 449.100 kr.</p>	<p>Antallet af topskattebetalere/topskatteydere steg fra 649.000 i 1995 til godt 1 mio. i 2008, hvor det toppede. Fra 2009 til 2010 skete der et kraftigt fald. Dette skal ses i sammenhæng med en stigning i bundfradraget og genindførelsen af bundfradrag for positiv kapitalindkomst i topskattegrundlaget.</p>
Mellemskat	<p>Provenuet fra mellemskatten lå på ca. 8 mia. kr. i 1995, og 13 mia. kr. i 1999, hvor det var højest. I 2009, der var det sidste år hvor der kom provenu ind fra mellemskatten, lå det på ca. 5 mia. kr.</p>	<p>Mellemskatten udgjorde 1,3 pct. af husholdningernes bruttoindtægt i 1999, hvor andelen var størst og 0,4 pct. i 2009 hvor den var lavest.</p>	<p>Mellemskatten blev beregnet på baggrund af den personlige indkomst. I beskatningsgrundlaget blev fratrukket et bundfradrag. Desuden kunne negativ netto kapitalindkomst fratrækkes i beskatningsgrundlaget fra 1995-1998.</p> <p>Bundfradraget blev hævet med ca. 67.000 kr., svarende til 24 pct., fra 2008 til 2009.</p> <p>Skattesatsen var 5 pct. i 1995 og 1996 og lå herefter på 6 pct. i perioden frem til 2009.</p>	<p>Mellemskatten blev indført ved en skatte-reform i 1994 og afskaffet med virkning fra 2010.</p>

(fortsættes)

Tabel 1 (fortsat) Provenu og beregningsgrundlag for de indkomstskatter der pålægges lønindkomst

	Provenu (i kroner)	Provenu (relativt til husholdningernes bruttoindtægter)	Beskatningsprocent og beregningsgrundlag	Bemærkninger
Bundskat	Provenuet fra bundskatten var højest i 2014, hvor det udgjorde næsten 69 mia. kr., mens det var lavest i 2010 hvor det beløb sig til ca. 34 mia. kr.	Som andel af husholdningernes bruttoindtægt var bundskatten faldende fra 1995, hvor den toppede med 6,5 pct. til 2011, hvor den med 2,2 pct. nåede et lavpunkt. Siden er bundskattens andel af husholdningernes bruttoindtægter steget og udgjorde 4 pct. i 2014.	<p>Bundskatten er blevet beregnet med højest 13 pct. i 1995 og mindst 3,64 pct. i 2011 af beregningsgrundlaget. I 2014 var skattesatsen 6,83 pct.</p> <p>Beregningsgrundlaget var indtil 2001 den skattepligtige indkomst, som er den personlige indkomst minus ligningsmæssige fradrag og plus/minus nettokapitalindkomst.</p> <p>Fra og med 2002 har beregningsgrundlaget været den personlige indkomst plus eventuel positiv nettokapitalindkomst.</p> <p>Med Forårspakke 2.0 blev det besluttet at hæve bundskattesatsen over en 8-årig periode med 1 pct. point om året startende i 2012. Samtidig besluttedes det at udfase sundhedsbidraget med samme sats.⁶</p>	Bundskatten blev indført ved en skattereform i 1994.

(fortsættes)

⁶ Det bemærkes særligt, at den del af 2009-skattereformen - Forårspakke 2.0 – der sænkede og sænker værdien af rentefradrag og de ligningsmæssige fradrag, implementeres fra 2012 til 2019. Det sker ved, at beskatningsprocenten for sundhedsbidraget, der beregnes af den skattepligtige indkomst, falder mens beskatningsprocenten for bundskatten, hvor beregningsgrundlaget er den personlige indkomst, øges tilsvarende. Forskellen mellem den personlige- og den skattepligtige indkomst er fradrag - herunder beskæftigelsesfradraget. Da dette altid er positivt ved arbejdsindkomst, er den personlige indkomst altid større end den skattepligtige. Reformen øger således provenuet fra bundskatten med mere end faldet i provenuet fra sundhedsbidraget. Dvs. der sker en samlet provenustigning, selvom den samlede beskatningsprocent (trækprocenten) er uændret.

Tabel 1 (fortsat) Provenu og beregningsgrundlag for de indkomstskatter der pålægges lønindkomst

	Provenu (i kroner)	Provenu (relativt til husholdningernes bruttoindtægter)	Beskatningsprocent og beregningsgrundlag	Bemærkninger
Kommunal indkomstskat	Provenuet fra den kommunale indkomstskat har været næsten kontinuerligt stigende i perioden fra 1995 til 2014. Kun i 2009 var provenuet (og det kun marginalt) lavere end det foregående år. I 1995 blev der opkrævet ca. 96 mia. kr. i kommunal indkomstskat. I 2014 var beløbet steget til små 211 mia. kr.	Den kommunale indkomstskats andel af husholdningernes bruttoindtægter har ligget mellem 10,5 pct. i 1995, hvor den var lavest, og 12,8 pct. i 2012, hvor den var højest.	Beregningsgrundlaget har i hele perioden været den skattepligtige indkomst minus personfradraget. Den gennemsnitlige kommunale beregningsprocent i perioden har været 23 pct.. Dette tal dækker over en udvikling fra ca. 21pct. i starten af perioden, stigende mod 22 pct. i 2001. Fra 2007 har beregningsprocenten ligget på mellem 24,5 pct. og 24,9 pct. Den kraftige stigning fra 2007 skyldtes, at en del af amtsskatten blev lagt på kommuneskatten.	Udover, at en del af den amtskommunale indkomstskat blev lagt over på den kommunale ved afskaffelsen af amterne med udgangen af 2006, har den kommunale indkomstskat ikke været berørt af reformerne.
Amtskommunal indkomstskat	Provenuet fra den amtskommunale indkomstskat var kontinuerligt stigende fra 1995 til 2006. I 1995 var provenuet ca. 40 mia. kr. og i 2006 små 70 mia. kr.	Ift. husholdningernes bruttoindtægter udgjorde den amtskommunale indkomstskat mellem 4,4 og 5,3 pct. i perioden fra 1995 til 2006.	Beregningsgrundlaget for den amtskommunale indkomstskat var det samme som for den kommunale indkomstskat beskrevet ovenfor.	Den amtskommunale indkomstskat ophørte sammen med nedlæggelsen af amterne i 2006.
Sundhedsbidrag	Sundhedsbidragets provenu var stigende fra ca. 56 mia. kr. ved indførelsen i 2007 til ca. 63 mia. 2011. Herefter har det været faldende. I 2014 var provenuet fra sundhedsbidraget på små 43 mia. kr.	Sundhedsbidragets andel af husholdningernes bruttoindtægter var stigende fra 2007 til 2011, hvorefter andelen har været faldende.	Beregningsgrundlaget er den skattepligtige indkomst minus personfradraget. Beskatningsprocenten var ved indførelsen 8 pct. Med Forårspakke 2.0 blev det besluttet at udfase sundhedsbidraget med 1 pct. point om året fra 2012. Samtidig besluttedes det at hæve bundskatten tilsvarende.	Sundhedsbidraget blev indført i 2007 som en delvis erstatning for den amtskommunale indkomstskat. Resten af amtsskatten blev lagt på den kommunale indkomstskat.
Arbejdsmarkedsbidrag	Provenuet fra arbejdsmarkedsbidraget har været stigende siden indførelsen i 1994. Kun i et enkelt år, i 2009, var provenuet lavere end i det foregående år. I 1995 lå provenuet på mere end 32 mia., kr. mens det i 2014 på små 84 mia. kr.	I forhold til husholdningernes bruttoindtægter har arbejdsmarkedsbidragets andel, i den periode, hvor beskatningsprocenten har været 8 pct., ligget mellem 5 og 5,5 pct.	Ved indførelsen i 1994 var skatteprocenten for arbejdsmarkedsbidraget 5 pct. Herefter steg den med 1 pct. point pr. år indtil den siden 1997 har været 8 pct. Arbejdsmarkedsbidraget pålægges brutto-lønindkomsten.	Arbejdsmarkedsbidraget, der blev indført ved en reform i 1994, er en bruttoskat. Arbejdsmarkedsbidraget, er som navnet antyder et bidrag, der betales af personer på arbejdsmarkedet. Der betales således ikke arbejdsmarkedsbidrag af overførselsindkomster, som fx dagpenge.