

# Marginalskatterne efter Pinsepakken

Peter Guldager  
lektor, cand.polit.  
Nationaløkonomisk Institut  
Handelshøjskolen i Århus

## Resumé

Et væsentligt element i pinsepakken var en nedsættelse af bundskatteprocenten fra 8 i 1998 til 5,5 i 2002. Satserne for mellem- og topskat er i samme periode hhv. 6 og 15%. Udviklingen i kommune- og amtsskatterne har bevirket, at så godt som alle bund- og mellemskatteydere har oplevet et fald i deres marginalskat. For langt hovedparten af topskatteyderne gælder det, at deres marginalskatteprocent i samme periode er steget. I kun 22 kommuner er topskatteyderes marginalskat faldet. Antallet af topskatteydere steg stærkt frem til 1999. De udgør i 2002 ca. 20% af samtlige skatteydere eller knapt 40% af de fuldtidsbeskæftigede erhvervsaktive. Andelen af topskatteydere, som skal have lempelse efter skatteloftsreglen, er faldet fra ca. 99% i 1998 til ca. 44% i 2002. Andelen af kommuner, som er over skatteloftet og derfor skal give lempelse, er i den samme periode faldet langt mindre, nemlig fra ca. 98% til 68%. Det er således navnlig de tyndt befolkede og fattigere kommuner, der ligger over skatteloftet. De 78 kommuner, der i 2002 er under skatteloftet, fordeler sig ret skævt geografisk. Forskellen mellem billigste og dyreste kommune har været faldende over tiden. Andelen af kommuner og topskatteydere under skatteloftet må forventes at falde i de kommende år, da pinsepakken nu er fuldt indfaset, og der fortsat må forventes en vis opdrift i de kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter.

## I. Indledning

Et væsentligt element i pinsepakken var en nedsættelse af bundskatteprocenten fra 8 i 1998 til 5,5 i 2002 fordelt med en nedsættelse på 0,5 procentpoint (pp) i hvert af årene 1999 og 2000 og 0,75 pp i hvert af de to næste. Satserne for mellem- og topskat er i samme periode hhv. 6% og 15%. Hvis de kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter blev holdt uændret i perioden, ville skatteydere, der betaler bund- eller mellemskat, og topskatteydere i ganske få kommuner opleve en tilsvarende reduktion, dvs. 2,5 pp, i deres gennemsnitlige og marginale skattesatser. Når kun nogle få kommuners topskatteydere ville få den omtalte reduktion, skyldes det eksistensen af det skrå skatteloft, som navnlig var og fortsat er aktuel for hovedparten af kommunerne.<sup>1</sup>

---

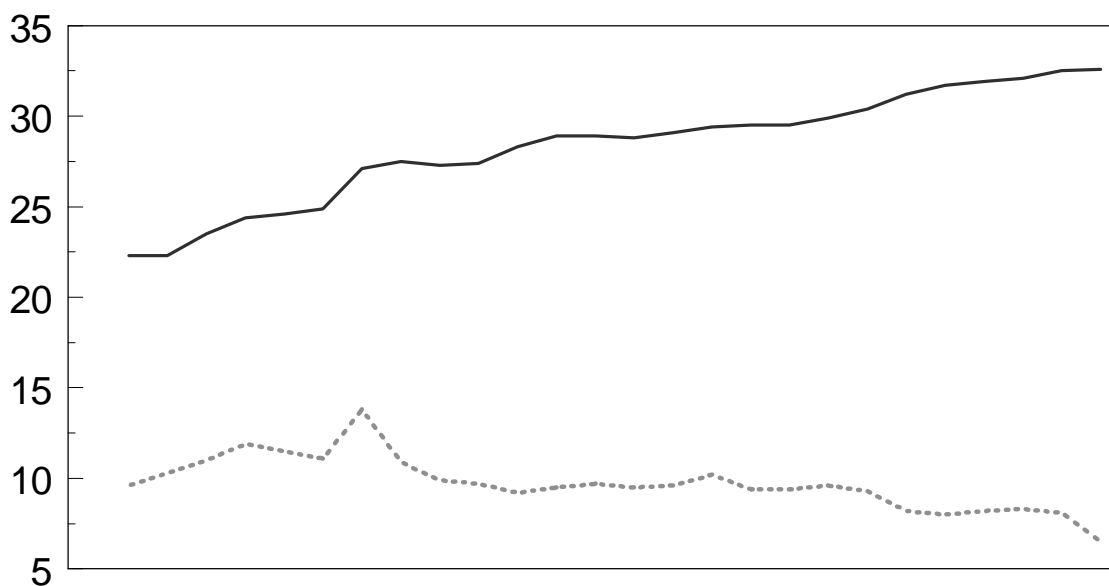
<sup>1</sup>Da formueskatten er afskaffet, eksisterer det vandrette skatteloft ikke længere. I det følgende vil det skrå skatteloft derfor blive benævnt skatteloftet.

Imidlertid er de kommunale og amtskommunale skatter steget i perioden, hvilket tilsvarende har dæmpet faldet i de gennemsnitlige og marginale skattesatser. Det er formålet med denne artikel at beskrive udviklingen i de kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter og dermed, under hensyntagen til den nævnte nedsættelse af bundskatten på 2,5 pp, udviklingen i skatteprocenterne for personer, der betaler hhv. bund- eller mellemskat. Det er endvidere formålet at vise udviklingen i antallet af kommuner, som ligger under/på/over skatteloftet og udviklingen i antallet af topskatteydere og deres marginalskat. Stigningen i de kommunale og amtskommunale skatter i perioden 1998-2002 har i næsten alle tilfælde været mindre end de 2,5 pp, som bundskatten er nedsat med, og resultatet er, at stort set alle skatteydere, hvis indkomst ligger på bund- eller mellemskatteområdet, har oplevet, at deres gennemsnitlige og marginale skattesatser har været faldende i perioden 1998-2002.

## II. Lidt historik

I de 25 år fra 1977 til 2002 er den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent (ekskl. kirkeskat)<sup>2</sup> steget med 10,3 pp, men som det fremgår af figur 1a, varierer stigningstakten en del over perioden. I kun to år (1985 og 1990) er den gennemsnitlige udskrivningsprocent faldet, og i tre år (1978, 1989 og 1994) har den været uændret. I de øvrige tyve år af perioden er den gennemsnitlige udskrivningsprocent steget.

Figur 1a. Udviklingen i den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent i perioden 1977-2002.



År	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pro-cent	22.3	22.3	23.5	24.4	24.6	24.9	27.1	27.5	27.3	27.4	28.3	28.9	28.9	28.8	29.1	29.4	29.5	29.5	29.9	30.4	31.2	31.7	31.9	32.1	32.5	32.6
Diff. max	9.6	10.3	11.0	11.9	11.5	11.1	13.8	10.9	9.9	9.7	9.2	9.5	9.7	9.5	9.6	10.2	9.4	9.4	9.6	9.3	8.2	8.0	8.2	8.3	8.1	6.5

Kilde: (1)

Ann.: Diff.max angiver forskellen mellem billigste og dyreste kommune (inkl. kirkeskat).

<sup>2</sup>Skatteloftet omfatter ikke kirkeskatten, hvorfor denne udeladt, medmindre andet er anført.

Deles perioden op i fem perioder på hver fem år, fås de stigninger i pp pr. 5 år, som er angivet i figur 1b:

*Figur 1b. Stigningen i den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent opdelt på 5-års perioder, 1977-2002.*

Periode	1977-82	1982-87	1987-92	1992-97	1997-2002
Stigningen i den gnsn. udskrivningsprocent til amt og kommune, pp	2,6	3,4	1,1	1,8	1,4

Fra 1977 til 2002 er den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent steget med 0,41 pp pr. år. Det ses, at stigningen navnlig fandt sted i perioden 1977-87. Den relativt beherskede stigning i perioden 1997-02 sammenholdt med pinsepakkens omtalte nedsættelse af bundskatteprocenten giver en formodning om, at hovedparten af skatteyderne efter pinsepakken har oplevet et fald i deres skatteprocent.

Den nederste kurve i figur 1a og den hertil hørende sidste talrække viser udviklingen i forskellen mellem laveste og højeste amts- og kommuneskatteprocent (inkl. kirkeskat). Det ses, at forskellen mellem den billigste og dyreste kommune er blevet klart mindre i løbet af perioden, og den udgør i 2002 under det halve af forskellen i 1983, hvor den var højest. Den kraftige indsnævring af forskellen mellem højeste og laveste udskrivningsprocent skyldes navnlig, at den gennem hele perioden billigste kommune, Holmsland, i 2002 har øget udskrivningsprocenten med ikke mindre end 1,9 pp. Den kommunale udligning bidrager i betydeligt omfang til at mindske afstanden mellem billigste og dyreste kommune.

Skatteloftet var på sit højeste niveau i midten af 80erne med 73%. Skattereformen fra 1987 indeholdt en reduktion i skatteloftet fra 73 til 68%. Skatteomlægningen i 1994 reducerede yderligere gradvist skatteloftet, så dette var mindsket til 58% i 1998, hvor pinsepakken blev vedtaget. I 1998 var ikke mindre end 269 af landets 275 kommuner over skatteloftet og måtte give lempelse til deres topskatteydere. Da de 6 kommuner, som var under skatteloftet, kun omfattede 1,3% af landets befolkning, kan det på denne baggrund med stor sikkerhed slås fast, at næsten 99% af landets topskatteydere i 1998 fik lempelse efter skatteloftsreglen. Som et led i finansieringen af pinsepakken aftaltes det, at skatteloftet fra og med 1999 skulle hæves til 59%. Dette mindskede selvsagt alt andet lige antallet af kommuner, som ligger over skatteloftet, og som derfor skal give lempelse.

Arbejdsmarkedsmarkedsbidraget har været uændret på 8% i perioden 1998-2002.<sup>3</sup> Den midlertidige pensionsopsparing på 1% blev i forbindelse med pinsepakken omdøbt til det særlige pensionsbidrag og gjort permanent, og tilskrivningen blev fra og med 1999 ændret, så den blev ens for alle og således uafhængig af størrelsen af den enkeltes indbetalte bidrag. Ændringen bevirkede, at det særlige pensionsbidrag i statistisk henseende herefter er blevet placeret og betegnet som en skat. For placering af den enkelte afgift er der jo oftest tale om et

<sup>3</sup> Dette og pinsepakkens øvrige indhold i form af miljøafgifter m.v. er ikke medtaget i analysen.

enten eller. Man kunne dog anføre det synspunkt, at det særlige pensionsbidrag har ligget i en gråzone. I modsætning til almindelige skatter får bidragsyderne som gruppe de indbetalte beløb (+ et vist afkast) tilbage igen, og den formentlig ret store gruppe, som ligger tæt på gennemsnitsindkomsten, får stort set det indbetalte beløb (+ et vist afkast) igen. For skatteydere med en arbejdsindkomst væsentligt under gennemsnittet gælder det, at de får mere end de indbetalte beløb (+ et vist afkast) igen. For disse to grupper vil betegnelsen bunden opsparing være mere dækkende. For skatteydere med en arbejdsindkomst væsentligt over gennemsnittet derimod vil værdien af indbetalingerne overstige værdien af udbetalingerne (inkl. et vist afkast), og heri ligger der et vist skatteelement. Efter vedtagelsen af FL2002 er det særlige pensionsbidrag igen ført tilbage til sin oprindelige form, en ren pensionsopsparing. Det beløb, den enkelte skatteyder indbetaler, bliver tilskrevet vedkommendes konto i ATP. Herved fjernes selvsagt det nævnte skatteelement og dertilhørende omfordeling, og ordningen får generelt karakter af en bunden (pensions-) opsparing. Ændringen har ifølge lovforslaget virkning for beløb, der vedrører indkomståret 2001.

### III. Virkningerne af pinsepakken

#### a) Virkningerne for bund- og mellemskatteydere

Bundskatten betales i 2002 med 5,5% af personlig indkomst + positiv nettokapitalindkomst. Grænsen for mellemskat har i perioden 1998-2002 været som angivet i figur 2:

Figur 2. Grænsen for mellemskat 1998-2002.

År	1998	1999	2000	2001	2002
Mellemskat betales med 6% af indkomst <sup>4</sup> over kr.	139.000	151.000	164.300	177.900	191.200

Kilde: (2).

Anm. Grænsen for såvel mellem- som topskat løntalsreguleres. I forbindelse med pinsepakken gennemførtes en ekstraordinær forhøjelse af grænsen for mellemskat på 8.000 kr. i hvert af årene 1999-2002, i alt 32.000 kr.

Som det fremgår af tallene, der ledsager figur 1a, er den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent i perioden 1998-2002 steget 0,9 pp. I samme periode blev som følge af pinsepakken bundskatten nedsat med 2,5 pp. Godt en tredjedel af pinsepakkens nedsættelse af bundskatten er således blevet "spist op" af stigning i den gennemsnitlige og amtskommunale udskrivningsprocent, mens knap to tredjedele er endt som en egentlig skattelettelse. Dette giver en formodning om, at bund- og mellemskatteydere i en række kommuner må have oplevet en klar skattnedsættelse i takt med implementeringen af pinsepakken.

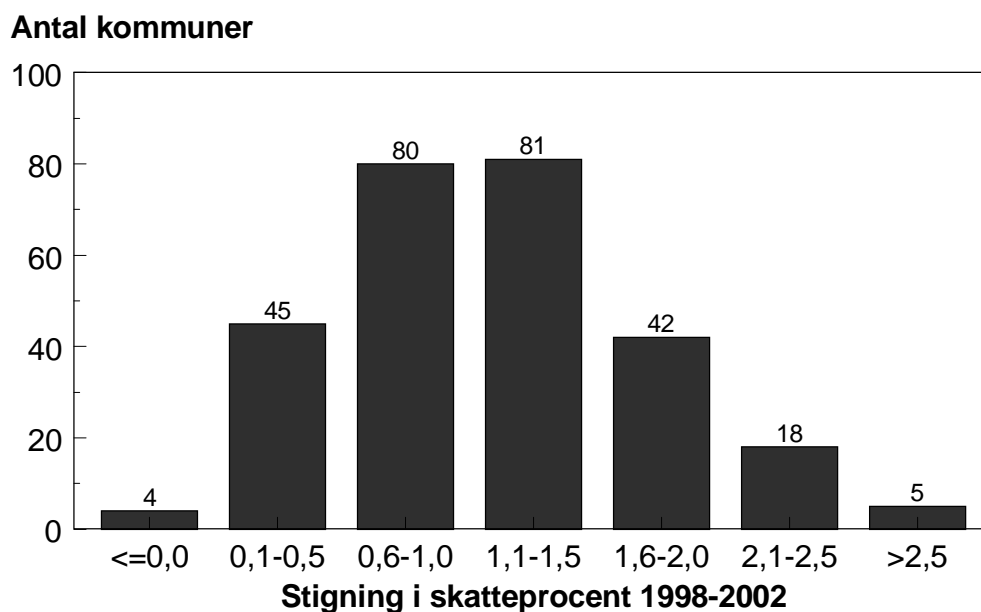
I figur 3 er vist fordelingen af kommuner efter stigningen i den kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent. Det ses, at i 4 kommuner er amts- og kommuneskatten

<sup>4</sup>Personlig indkomst + positiv nettokapitalindkomst.

uændret (3) eller faldet (1). Bund- og mellemskatteyderne i disse kommuner har således oplevet, at deres gennemsnitlige og marginale og skat mindst er faldet med pinsepakkens fulde 2,5 pp. I 45 kommuner er amts- og kommuneskatten steget med 0,1-0,5 pp, hvilket vil sige, at bund- og mellemskatteprocenten er faldet 2,0-2,4 pp. I den anden ende af figuren ses, at i 5 kommuner er udskrivningsprocenten steget med mere end 2,5 pp. Den største stigning er sket i Brovst kommune, hvor udskrivningsprocenten er steget 3,2 pp. Skatteyderne i disse 5 kommuner har trods pinsepakkens nedsættelse af bundskatten med 2,5 pp oplevet, at deres skat på bund-og mellemskatteområdet er steget.

I 161 kommuner, eller 58,5%, er amts-og kommuneskatten øget med 0,6-1,5 pp, hvilket betyder, at skatten på bund- og mellemskatteområdet er mindsket med 1,0-1,9 pp. Af figuren kan udledes, at i 210 (4+45+80+81=210) kommuner, eller 76,4%, er bund-og mellemskatten faldet med 1 pp eller mere i perioden 1998-2002. De 5 kommuner, hvor skatten på bund-og mellemskatteområdet er steget, samt 1 kommune, hvor skatten er uændret, har et befolkningstal, der omfatter 1,3% af den samlede befolkning. Det kan derfor slås fast, at næsten 99% af alle bund-og mellemskatteydere har oplevet faldende skatteprocent i perioden 1998-2002.

Figur 3. Stigning i kommunal og amtskommunal udskrivningsprocent i perioden 1998-2002, pp.



Nedsættelse af bund- og mellemskat, pp	≥2,5	2,0-2,4	1,5-1,9	1,0-1,4	0,5-0,9	0,0-0,4	<0
Pct af antallet af kommuner	1,5	16,4	29,1	29,5	15,3	6,5	1,8

Kilde: (2) og egne beregninger.

## b) Virkningerne for topskatteydere

Grænsen for topskat har i perioden 1998-2002 været som angivet i figur 4:

Figur 4. Grænsen for topskat 1998-2002.

År	1998	1999	2000	2001	2002
Topskat betales med 15% af indkomst <sup>5</sup> over kr.	251.200	258.400	267.600	276.900	285.200

Som tidligere nævnt blev skatteloftet med pinsepakken forhøjet fra 58 til 59% med virkning fra 1999. Overstiger summen af den kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent samt bund-, mellem- og topskatteprocent 59, nedsættes topskatteprocenten tilsvarende.<sup>6</sup> Som tidligere nævnt var der i 1998 kun 6 kommuner under skatteloftet, og som derfor ikke gav lempelse efter denne regel. Imidlertid har indfasningen af pinsepakken sammen med udviklingen i de kommunale og amtskommunale skatter, jf. figur 1a, medført, at antallet af kommuner under skatteloftet er steget betragteligt. Udviklingen er vist i figur 5.

Figur 5. Antal kommuner under/på/over skatteloftet.

	Antal kommuner		
	Under skatteloftet	På skatteloftet	Over skatteloftet
1998	6	0	269
1999	17	1	257
2000	26	2	247
2001	43	0	232
2002	78	10	187

Kilde: (1) og (3) samt egne beregninger.

Det ses, at antallet af kommuner under skatteloftet navnlig er øget i 2001 og 2002. Dette skyldes kombinationen af, at bundskatten i disse to år blev nedsat med i alt 1,5 pp, og at de kommunale og amtskommunale skatter i disse to år i gennemsnit kun steg med 0,5 pp, jf. figur 1a.

Topskatteyderne i kommuner på eller over skatteloftet har fået den samme skattelettelse som de to øvrige indkomstkategorier på den del af deres indkomst, der ligger under topskattegrænsen, og i kommuner under skatteloftet har de tillige fået lempelse på den øvrige del af deres indkomst.<sup>7</sup> Men de fleste topskatteydere har i modsætning til de to andre indkomstkategorier ikke oplevet et fald i deres *marginalskat*, tværtimod. Fordelingen af kommuner efter udviklingen i topskatteydernes marginalskat i perioden 1998-2002 er som angivet i figur 6.

<sup>5</sup>Fra og med 1999 personlig indkomst med tillæg af evt. fratrukket kapitalpensionsindskud + positiv nettokapitalindkomst.

<sup>6</sup>Denne nedsættelse finansieres dels af staten dels af de kommuner og amter, hvis topskatteydere nyder godt af ordningen.

<sup>7</sup>Som en følge af reglen om overført uudnyttet bundfradrag for mellemskat fra ægtefælle er der dog ca. 50.000 topskatteydere, der ikke betaler mellemskat.

Figur 6. Udviklingen i topskatteydernes marginalskat 1998-2002.

	Kommuner, hvor topskatteydernes marginalskat er			
	faldet	uændret	steget 0,1-0,9 pp	steget 1pp
Antal kommuner	22	3	53	197
Pct.	8,0	1,1	19,3	71,6

I de 197 kommuner, som fortsat er på eller over skatteloftet, har topskatteyderne i perioden 1998-2002 oplevet en stigning i deres marginalskat på 1 pp, trods pinsepakkens nedsættelse af bundskatten med 2,5 pp. Stigningen afspejler forhøjelsen af skatteloftet fra 58 til 59% i 1999. I 53 kommuner er marginalskatten steget 0,1-0,9 pp. I ikke mindre end 250 kommuner (197+53), eller 90,9%, har topskatteyderne således oplevet stigende marginalskat i perioden 1998-2002. Et fald i marginalskatten er kun overgået topskatteyderne i 22 kommuner svarende til 8% af samtlige kommuner. Sammenlignet med bund- og mellemskatteyderne, som næsten alle har oplevet en reduktion i deres marginalskat i takt med indfasningen af pinsepakken, har topskatteyderne således i kun 22 kommuner oplevet et fald i deres marginalskat i perioden 1998-2002.<sup>8</sup>

Umiddelbart kan det forekomme overraskende, at topskatteyderne i kun 22 kommuner har oplevet faldende marginalskat sammenholdt med, at antallet af kommuner, der er kommet under skatteloftet i samme periode er øget fra 6 til 78, jf. figur 5. Forklaringen ligger i forhøjelsen af skatteloftet fra 58 til 59% i 1999. Lad os som eksempel tage Århus kommune, jf. figur 7.

Figur 7. Skatteprocenter i Århus kommune.

	1998	2002
Udskrivningsprocent, amt og kommune	31,7	32,3
Bund-, mellem- og topskat, pct.	29,0	26,5
I alt, pct.	60,7	58,8
Skatteloft, pct.	58,0	59,0

Fra at være over skatteloftet i 1998 er Århus kommet under i 2002, men kommunens topskatteydernes marginalskatteprocent er steget fra skatteloftets 58 i 1998 til 58,8 i 2002. Bund- og mellemskatteyderne i kommunen har oplevet en reduktion i deres marginalskat på 1,9 pp.

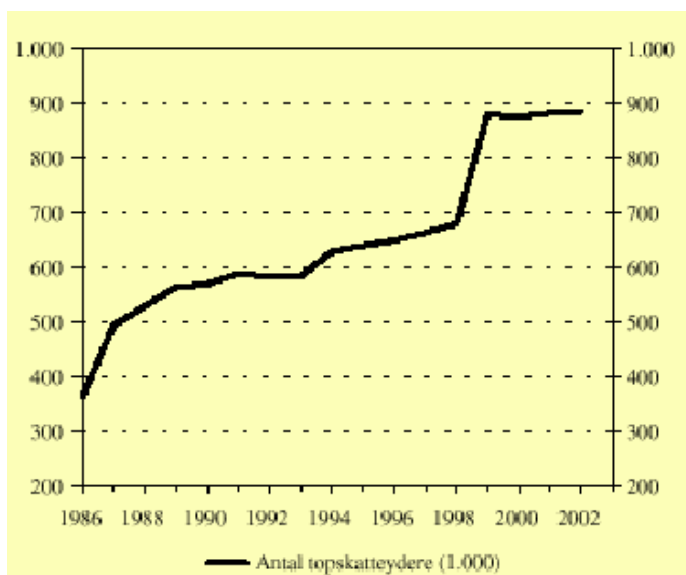
<sup>8</sup>Det er udbredt opfattelse blandt økonomer, at i det omfang udbuddet af arbejdskraft påvirkes af skattens højde, er det mere marginalskatten end den gennemsnitlige skat, der har betydning. For bund- og mellemskatteydere har udviklingen i marginalskatten siden 1998 således alt i alt givet et beskedent, men dog positivt bidrag til disse gruppers arbejdsudbud. For langt hovedparten af topskatteyderne har marginalskatteprocenten været stigende i perioden, og en evt. effekt på gruppens arbejdsudbud har følgelig været negativ.

Af de 22 kommuner, hvor topskatteydernes marginalsat er reduceret i perioden 1998-2002, er reduktionen i de 18 sket fra skatteloftet på de 58%. Det største fald i marginalsatten har topskatteyderne i Lejre kommune oplevet. Deres marginalsat er faldet fra 58 til 55,9% eller 2,1 pp.

#### IV. Udviklingen i antallet af topskatteydere

Grænserne for mellem- og topskat løntalsreguleres med en forsinkelse på 2 år, hvilket isoleret betraget betyder, at antallet af topskatteydere er forholdsvis stabilt. Imidlertid er der på det skattemæssige område sket en række ændringer, som har påvirket antallet af topskatteydere. Således bevirkede 1987-skattereformen med separat person- og kapitalindkomstbeskatning, så renteudgifter ikke længere kunne trækkes fra i topskatten, at antallet af topskatteydere steg med ca. 130.000. Fra 1993 til 1998 øgedes antallet med ca. 100.000 bl.a. som følge af, at positiv nettokapitalindkomst ud over ca. 20.000 kr. blev medregnet til topskattegrundlaget. Fra og med 1999 ophævedes dette bundfradrag, så al nettokapitalindkomst nu skulle medregnes. Samtidig ophævedes retten til at fradrage indskud på kapitalpensionsordninger i topskattegrundlaget. Dette øgede antallet af topskatteydere med ca. 200.000 personer. Med virkning fra 2000 blev lejeværdien, som blev behandlet som kapitalindkomst, afløst af ejendomsværdiskatten. Dette skønnes at have reduceret antallet af topskatteydere med ca. 5.000. I 2002 antages antallet af topskatteydere at være ca. 885.000. Udviklingen er vist i figur 8.

Figur 8. Antal personer, der betaler topskat, 1986-2002.



Kilde: (1).

Antallet af topskatteydere udgør i 2002 ca. 20% af samtlige skatteydere. Dette svarer til, at knap 40% af de fuldtidsbeskæftigede erhvervsaktive nu betaler topskat.

Som anført under punkt III b) oven for er 71,6% af landets kommuner fortsat på eller over skatteloftet, og deres topskatteydere har oplevet en stigning i deres marginalsat på 1 pp i



perioden 1998-2002, trods pinsepakkens nedsættelse af bundskatten med 2,5 pp. Dette tal skygger imidlertid for det forhold, at de tyndt befolkede og fattigere kommuner relativt ofte må give lempelse efter skatteloftsreglen. Dette betyder, at andelen af det samlede antal topskatteydere, som skal have lempelse, vil være lavere end de anførte 71,6%.

I figur 9 ses, at i takt med nedsættelsen af bundskatten er skatteloftsnedslaget i gennemsnitskommunen faldet fra 2,7 pp i 1998 til 0,1 pp i 2002. Beløbet for det samlede skatteloftsnedslag er reduceret fra ca. 1,8 mia. kr. i 1998 til ca. 335 mio. kr. i 2002. Andelen af topskatteydere med nedslag er reduceret fra ca. 99% i 1998 til ca. 44% i 2002. Antallet af kommuner, der ligger over skatteloftet og derfor skal give nedslag, er imidlertid kun reduceret fra ca. 98 til 68% i samme periode, jf. figur 5, hvilket bekræfter, at lempelse efter skatteloftet navnlig gives i de tyndt befolkede og fattigere kommuner.

Figur 9. Skatteloftsnedslag mv. i perioden 1998-2002.

	1998	1999	2000	2001	2002
Samlet statsskat, bund-, mellem- og topskat, pct.	29,0	28,5	28,0	27,25	26,5
Kommunal og amtskommunal skatteprocent, ekskl. kirkeskat, gennemsnit	31,7	31,9	32,1	32,5	32,6
Samlet skatteprocent, gennemsnit	60,7	60,4	60,1	59,75	59,1
Skatteloft, pct.	58,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Skatteloftsnedslag i gennemsnitskommunen, pp.	2,7	1,4	1,1	0,75	0,1
Skatteloftet er effektivt ved en samlet amts- og kommuneskat over, pct.	29,0	30,5	31,0	31,75	32,5
Samlet skatteloftsnedslag, ca. mio. kr.	1.804	1.145	930	720	335
Antal topskatteydere med nedslag (1.000)	670	770	770	655	385
<b>Topskatteydere, der får nedslag, i pct. af det samlede antal topskatteydere</b>	<b>99</b>	<b>90</b>	<b>88</b>	<b>76</b>	<b>44</b>

Kilde: (1).

Anm.: Lovmodelberegninger på grundlag af stikprøve på ca. 1 pct. af befolkningen.

Det store fald i 2002 i antallet af topskatteydere med nedslag skyldes navnlig, at nogle kommuner med mange indbyggere i dette år er kommet under skatteloftet. Det drejer sig først og fremmest om København og Århus. Men også andre større kommuner som Gladsaxe, Roskilde, Silkeborg, Fredericia, Høje-Tåstrup, Køge og Slagelse er kommet under skatteloftet i 2002.

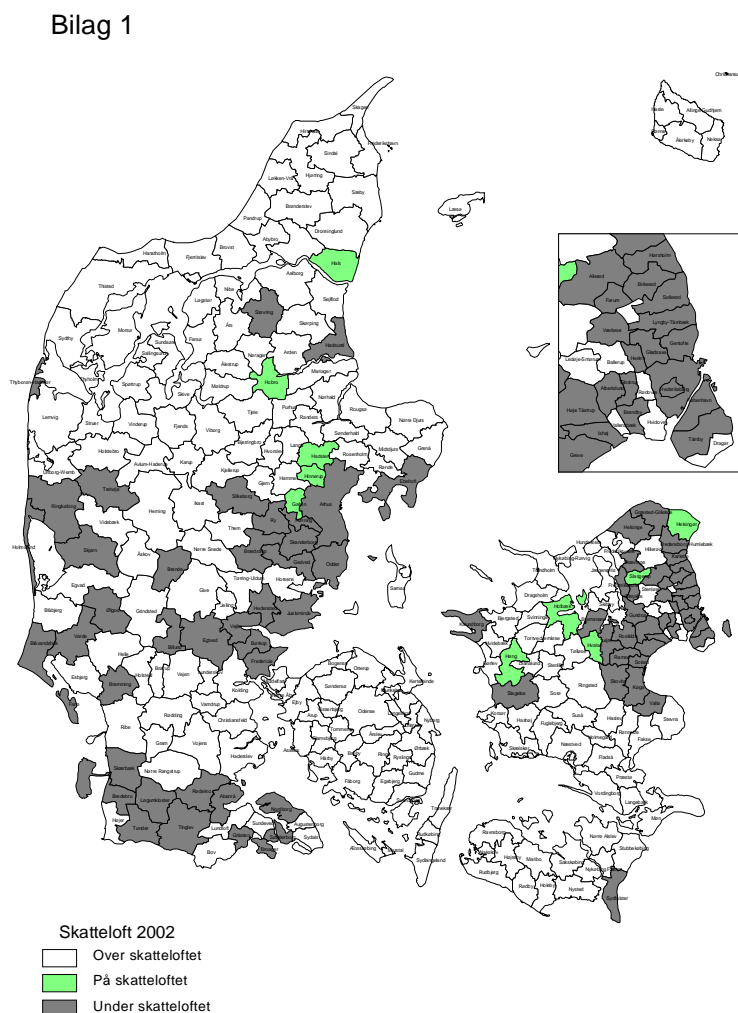
## V. Den geografiske udvikling

De 6 kommuner, der var under skatteloftet i 1998, og som derfor var de billigste kommuner mht. kommunal- og amtskommunal udskrivningsprocent, var også under skatteloftet i 2002 og blandt landets 9 billigste kommuner. De 6 kommuner er: Billund, Fanø, Hedensted, Holmsland, Hørsholm og Juelsminde. Dette til trods for, at 2 af kommunerne, Holmsland og Hørsholm, i perioden 1998-2002 har øget udskrivningsprocenten mere end de 2,5 pp, som

pinsepakken nedsatte bundskatten med. De 6 kommuner har i 2002 en afstand til skatteloftet på 2-3,5 pp.

De 78 kommuner (jf. figur 5), som i 2002 er under skatteloftet og derfor ikke skal give nedslag, fordeler sig ret skævt geografisk. De 11 kommuner i Roskilde amt er alle på (1) eller under skatteloftet (10). Omvendt ligger alle 55 kommuner i Viborg, Fyns og Bornholms amter over skatteloftet. Af andre amter med langt de fleste kommuner over skatteloftet kan nævnes Storstrøms amt (23 ud af 24 kommuner), Vestsjællands amt (19 ud af 23) og Nordjyllands amt (23 ud af 27). I figur 10 er angivet, hvilke kommuner, der er over (187), på (10) eller under (78) skatteloftet i 2002, jf. figur 5. Det ses, at det at ligge under skatteloftet i 2002 i store træk er et fænomen, der er begrænset til det nordøstlige Sjælland og den sydlige del af Jylland.

Figur 10. Fordelingen af kommunerne efter skatteloftet.



## VI. Udsigterne de nærmeste år

I de nærmest kommende år må der med det nugældende skattesystem forventes en fornyet stigning i antallet af kommuner over skatteloftet. Pinsepakken er i 2002 fuldt indfaset, og der kommer derfor ikke flere skattelettelser ad den vej. Selv om stigningstakten i den gennemsnit kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent i femårsperioden 1997-2002 har været betydeligt lavere, nemlig 0,28 pp p.a., end i de forudgående tyve år, hvor den var 0,45 pp p.a., vil der imidlertid formentlig også i de kommende år være en vis opdrift i den gennemsnit udskrivningsprocent, og antallet af skatteydere, der kommer over skatteloftet og skal have nedslag, vil stige i takt hermed. I 20 af de 78 kommuner, der i 2002 er under skatteloftet, er afstanden op til denne højst 0,2 pp, så selv en moderat stigning i udskrivningsprocenterne vil hurtigt øge andelen af topskatteydere, som skal have nedslag.

## VII. Konklusion

I perioden 1977-2002 er den gennemsnitlige kommunale og amtskommunale udskrivningsprocent steget kraftigt. Hovedparten af denne stigning fandt sted i de første 10 år, og stigningstakten har derefter været mindre. Forskellen mellem billigste og dyreste kommune har været faldende over tiden.

Pinsepakken i 1998 reducerede bundskatten med 2,5 pp fordelt med 0,5 pp i hvert af årene 1999 og 2000 og 0,75 pp i 2001 og 2002. Samtidig hævedes med virkning fra 1999 skatteloftet fra 58 til 59%. I hvilket omfang bund- og mellemskatteyderne mærker sænkningen af bundskatten, afhænger af udviklingen i kommune- og amtsskatten. I 5 kommuner har skatteyderne oplevet, at deres skatteprocent på bund- og mellemskatteområdet er steget trods pinsepakkens skattelettelse. I 4 kommuner er skatten på bund- og mellemskatteområdet mindst faldet svarende til pinsepakkens reduktion på 2,5 pp. Skatteyderne i 210 kommuner, eller ca. 76%, har oplevet, at deres skatteprocent på bund- og mellemskatteområdet er faldet 1 pp eller mere i perioden 1998-2002. For bund- og mellemskatteyderne gælder det, at deres marginalskat er faldet tilsvarende.

Topskatteyderne i kommuner på eller over skatteloftet har fået den samme skattelettelse som de to øvrige indkomstkategorier på den del af deres indkomst, der ligger under topskattegrænsen. Topskatteyderne i de kommuner, der i hele perioden har ligget på eller over skatteloftet, har imidlertid oplevet en stigning i deres *marginalskat* på 1 pp. I godt 90% af kommunerne har topskatteyderne oplevet stigende marginalskat i perioden. Fald i marginalsatten har topskatteyderne i kun 22 kommuner, eller 8%, oplevet.

Antallet af topskatteydere steg stærkt frem til 1999, bl.a. på grund af flere forøgelser af topskattegrundlaget. Antallet af topskatteydere udgør i 2002 ca. 20% af samtlige skatteydere eller knap 40% af de fuldtidsbeskæftigede erhvervsaktive. Andelen af topskatteydere, som skal have lempelse efter skatteloftsreglen, er faldet fra ca. 99% i 1998 til ca. 44% i 2002. Andelen af kommuner, som er over skatteloftet og derfor skal give lempelse, er i den samme periode faldet langt mindre, nemlig fra ca. 98% til 68%. Det er således navnlig de tyndt

befolkede og fattigere kommuner, der ligger over skatteloftet. De 78 kommuner, der i 2002 er under skatteloftet, fordeler sig ret skævt geografisk. I 1 amt er alle kommuner på eller under skatteloftet, og i 3 amter er alle kommuner over.

Andelen af kommuner og topskatteydere under skatteloftet må forventes at falde i de kommende år, da pinsepakken nu er fuldt indfaset, og der fortsat må forventes en vis opdrift i de kommunale og amtskommunale udskrivningsprocenter.

**Kilder:**

(1) Skatteministeriets hjemmeside: <http://www.skm.dk>

(2) Told og skats hjemmeside: <http://www.toldskat.dk>

(3) Kommunernes landsforenings hjemmeside: <http://www.kl.dk>

Medarbejdere i Skatteministeriet har beredvilligt besvaret opklarende spørgsmål og stillet supplerende talmateriale til rådighed.