

SKATTEPOLITIKKEN I 2017 OG 2018

23-02-2018

AF OTTO BRØNS-PETERSEN

Dette arbejdspapir er publiceret i SR-Skat, der udgives af Karnov Group i samarbejde med FSR - danske revisorer, under overskriften "Skatteøkonomisk oversigt".

Dansk økonomi ligner i øjeblikket enhver finansministers drøm – og mareridt. Den økonomiske vækst nåede med forventet godt 2 pct. i 2017 op på det højeste niveau i 11 år, hvilket ser ud til at fortsætte i det nye år. Det befæster et velafbalanceret opsving: Foreløbig hverken hænger eller overophedes konjunkturerne. Beskæftigelsen stiger, og arbejdsløsheden aftager svagt, men fra et lavt niveau. Der er ikke umiddelbar udsigt til klassiske balanceproblemer. Betalingsbalancen udviser rekordstort overskud, inflationen er fortsat – som i andre lande – lav, og underskuddet på de offentlige finanser er faldende. Målt strukturelt er der omtrent balance på budgetterne. De langsigtede offentlige finanser er endog "overholdbare", og der er et betragteligt råderum til politiske initiativer.

Det er vilkår, som finansministre gennem årtier kun har kunnet drømme om. Men det kan samtidig være et mareridt for en regering, som har reformer – bl.a. på skatteområdet – på regeringsprogrammet. Der er ikke den "brændende platform", som kan overbevise vælgere, journalister og oppositionspolitikere om behovet. Tværtimod er der en risiko for, at de gode tider frister et flertal til at slå bak i reformkursen samt til at klatte råderummet bort i den almindelige politiske konkurrence.

Konjunkturerne går også fremad internationalt. Verdensøkonomien vokser nu med knap 4 pct. om året mod godt 3 pct. for et år siden. De fleste vestlige lande – herunder USA og EU-området – har vækstrater svarende til det langsigtede potentiale. Inflationen er begyndt at krybe op i nærheden af centralbankernes inflationsmål på omkring de 2 pct. Her er der altså også som i Danmark tale om en normalisering af konjunkturerne. De færreste har dog holdbare offentlige finanser, og gældskrisen lurer stadig bag facaden i Sydeuropa. Irland og Island er imidlertid ved at ryste krisen af sig. I USA vil præsident Trumps skattelettelser bidrage til det i forvejen store underskud på de offentlige finanser, medmindre administrationens optimistiske forudsætninger om lettelsens væksteffekter kommer til at holde stik. Selv om konjunkturerne forbedres, vil det offentlige underskud i USA næppe falde mærkbart fra det nuværende niveau på 4½ pct. af BNP.

Normaliseringen af konjunkturerne fører med sig, at de store centralbanker gradvist strammer pengepolitikken efter den langstrakte lempelse, som fulgte finans- og gældskrisen. Deres balancer har ændret sig dramatisk som led i den pengepolitiske håndtering af krisen.

Tilbagegangen til mere normale forhold medfører i sig selv risici for at komme til at støde til

konjunkturerne. Dernæst er det et godt spørgsmål, hvor højt renten skal op, før den rammer noget, som ligner en normal ligevægtsrente. Set over nogle årtier har trenden i renten været aftagende; selv korrigeret for inflation. Spørgsmålet om, hvor det naturlige renteniveau befinder sig, har bl.a. betydning for størrelsen af udfordringerne i lande med svage offentlige finanser. Når renten stiger, øges byrden af statsgælden.

Men under skyldig hensyntagen til faremomenterne ved konjunkturudviklingen samler den økonomisk-politiske interesse sig i stadig stigende grad om strukturpolitikken. Altså: hvordan indrettes de økonomiske strukturer på arbejdsmarkedet, i skattesystemet og den offentlige regulering, så de fremmer produktiviteten og arbejdsudbuddet? Flere forhold er med til at skærpe den interesse.

For det første er produktivitetsvæksten aftaget i de fleste udviklede økonomier. Det gælder også Danmark, som endda ligger i den lave ende, når vi ser på produktivitetsvæksten internationalt de sidste 20 år, men dog fra et højt udgangsniveau. Den aftagende vækst er kommet til trods for den fortsatte revolution i IT-sektoren, hvor Moores Lov – en halvering af prisen på computerkapacitet hver 18. måned – har været i kraft gennem mere end et halvt århundrede. Spådommene om den fremtidige produktivitetsvækst rækker fra langvarig stagnation til en teknologisk eksplosion med bl.a. hurtig udbredelse af robotter.

For det andet medfører lavere produktivitetsvækst lavere indkomststigninger. Og stagnerende indkomster kan være en del af forklaringen på de populistiske vinde, som blæser fra både venstre og højre (hvis de begreber ellers er meningsfulde her). Fra venstre i form af anti-kapitalisme og kamp mod ulighed. Fra højre i form af nationalisme og protektionisme. Der er en risiko for, at populismen på denne måde kan blive en ond cirkel, fordi en politik med øget protektionisme og omfordeling vil have yderligere negativ effekt på væksten og indkomsterne. Det er dog langt fra sikkert, at de nye politiske vinde er drevet primært af økonomisk stagnation. Lande som Polen og Ungarn med stærke nationalistiske og autoritære strømninger har været økonomiske succeshistorier i den postkommunistiske æra. Storbritannien kom hurtigere gennem finanskrisen end de fleste og havde økonomisk fremgang, da Brexit blev besluttet. Men selv om lavvækst ikke er en hovedforklaring på de markante opbrud i vælgerbefolkningerne, er der næppe tvivl om, at økonomisk fremgang kan virke stabiliserende.

I Danmark er der også en risiko for, at den politiske interesse flytter fra reformer til i endnu højere grad at dreje sig om udgiftspolitisk konkurrence. Men udgangspunktet er som sagt, at der ikke rigtig kan peges på en akut brændende platform; deraf finansministerens mareridt.

Den nye regering har ellers fremlagt et regeringsgrundlag med ganske ambitiøse mål for den økonomiske reformpolitik. Det er således intentionen at gennemføre reformer, som løfter bruttonationalproduktet (BNP) med 80 mia.kr. frem mod 2025. Det svarer til knap 3 pct. højere BNP end ellers. Desuden skal arbejdsudbuddet vokse med 50-60.000 fuldtidspersoner. Det kan blive en udfordring at nå disse mål. I perioden fra regeringsskiftet i 2015 og frem til efteråret

2017 var der gennemført reformer svarende til knap 7 mia.kr. i øget BNP og 3.000 ekstra fuldtidspersoner.

Det bør dog også bemærkes, at reformambitionerne ikke er så høje målt med historiske alen. Siden den første moderne personskattereform, som trådte i kraft for 30 år siden i 1987, er der gennemført betydelige reformer af skattesystemet. Skattesatserne for lønindkomst, kapitalafkast og selskabsindkomst er nedsat betydeligt. For mellemindkomster og selskabsindkomst med op mod 30 procentpoint. Til gengæld er skattebaserne udvidet. Ifølge mine beregninger svarer den isolerede effekt af baseudvidelsen til ekstra 5 procentpoint i skattetryk (Brøns-Petersen 2017). Der har været flere omlægninger af afgiftssystemet med grønne afgifter i 1990erne, harmonisering og tilpasning til bortfaldet af restriktionerne på grænsehandel i EU i 00erne. Et godt spørgsmål er, hvor meget al denne reformaktivitet har løftet BNP? Spørgsmålet lader sig dog vanskeligt besvare, dels på grund af reformernes omfang, dels fordi der ikke kan observeres en kontrafaktisk virkelighed. Jeg har imidlertid forsøgt at simulere effekten af at genindføre primært skattesatserne for arbejdsindkomst og selskaber fra 1986 og sammenligne med det faktiske BNP i 2016. Den samlede effekt af skattereformerne beregnet på denne måde svarer til et løft i BNP på godt 10 pct. I 2025 vil det svare til ca. 300 mia.kr., hvilket kan sammenholdes med regeringens reformmål på yderligere 80 mia.kr. Der er naturligvis kortere tid end 30 år at løbe på, men til gengæld omfatter regeringens mål alle typer af reformer. Regner man andre reformer end skattereformer – herunder arbejdsmarkeds- og overførselsreformer – med siden 1987, bliver effekten på BNP i 2025 selvsagt væsentligt større end 300 mia.kr.

Det er måske også værd at bemærke, at stort set samtlige partier i Folketinget har bidraget til reformerne, om end på forskellige tidspunkter.

I modsætning til tidligere er der så at sige rigeligt med penge på finansministerens konto til at finansiere nye reformer. Det såkaldte råderum er på godt 38 mia.kr. (i 2017-niveau). Det skal forstås som det, der beregningsteknisk er afsat til vækst i det offentlige forbrug frem mod 2025 i regeringens fremskrivning. Det kommer altså gradvist, men fra 2025 og frem er der plads til at bruge 38 mia.kr. mere om året, end vi gør i dag, renset for inflation. Oven i råderummet kommer "overholdbarheden", som er på knap 28 mia.kr. Det er, hvad der ved det givne skattesystem kommer mere ind i offentlige indtægter end nødvendigt for at finansiere de årlige udgifter på langt sigt. Der er altså omkring 66 mia.kr. at disponere over. Og regeringen har endda ønske om at gennemføre reformer, som øger arbejdsudbuddet. Det vil øge råderummet yderligere.

TRAVLT SKATTEPOLITISK 2017

Den tidligere Venstre-regering, som tiltrådte efter valget i 2015, havde planer om en række skattepolitiske initiativer allerede i 2016. Det kneb dog med at skaffe opbakning, og striden omkring den foreslåede topskattelettelse, som ikke kunne samle flertal, udløste regeringsudvidelsen med Liberal Alliance og Konservative. Selv om de politiske problemer med opbakningen fortsatte, gik der alligevel hul på bylden, og 2017 blev et ganske travlt år på skatteområdet.

Forsommerens store aftale var om det nye boligbeskatningssystem. Det udløber af, at der er iværksat et nyt ejendomsvurderingssystem, som medfører nye vurderinger for boligejerne fra 2019. Det nye system adskiller sig især ved nye grundvurderinger med større spredning end i dag. I områder med billige grunde kan der blive tale om endnu lavere vurderinger, mens de ventes at stige i bl.a. Hovedstadsområdet. Især ejerlejlighedsgrunde vil stige betragteligt. Samlet vil de nye vurderinger øge basen for både grundskyld og ejendomsværdiskat. Samtidig løber det igangværende skattestop for ejerboliger – der var en del af S-R-SF-regeringens skattereformaftale fra 2012 – kun frem til 2020. Endelig løb finanslovsaftalen om at fastfryse grundskylden nominelt ud med finansloven for 2017.

Boligskatteaftalen imødegår de stigninger, der ellers var lagt op til fra 2021 og frem. For det første nedsættes ejendomsværdiskattesatsen fra 1,0 pct. til 0,55 pct. af ejendomsværdien. Den progressive sats på hidtil 3 pct. af vurderingen over godt 3 mio.kr. sænkes til 1,4 pct. af vurderingen ud over 6 mio.kr. Målsætningen er at opnå samme provenu som uden det nye system. Grundskyldsatserne vil ligeledes blive nedsat ved lov fra gennemsnitligt 26 promille til forventet 16 promille. Konkret vil det afhænge af grundskyldssatsen og stigningen i grundværdivurderingerne i den enkelte kommune. Nedsættelsen af grundskyldspromillerne strækker sig dog kun over en femårsperiode. Derefter vil det igen være op til kommunerne at fastsætte satsen. For fremtiden vil der ikke være nogen minimumssats (den er 16 promille i dag), mens loftet sænkes fra 34 til 30 promille.

Satsnedsættelser håndterer kun skattestigningerne ved de nye vurderinger for en gennemsnitsboligejer. For yderligere at skærme nuværende ejere indføres samtidig et nedslag individuelt svarende til en eventuel skattestigning i det første år, 2021. Nedslaget bevares i kroner og øre, så længe man bliver boende, men følger ikke med inflationen. Endvidere indføres en indefrysning af stigende boligskatter, som bliver stående som statslig prioritet i boligen frem til et salg. Staten vil dermed gradvis komme til at overtage en del af boligfinansieringsmarkedet, men selv om indefrysningen bliver den yderstliggende prioritet, vil den ikke blive omfattet af de lånegrænser mv., som gælder andre långivere.

Indefrysningen erstatter boligskattestoppet, som falder bort (om end det nye system med et Orwellsk kunstgreb er lanceret som et ”forbedret boligskattestop”). Det hidtidige boligskattestop låser den nominelle beskatningsværdi i ejendomsværdibeskatningen og begrænser den årlige stigning i beskatningsværdien for grundskylden til 5-7 pct.

For at begrænse omfanget af klager – en alvorlig akilleshæl i vurderingssystemet – er indført et nedslag i beskatningsværdien på 20 pct. Det er altså kun, hvis det kan godtgøres, at SKAT har vurderet ejendommen mere end 20 pct. for højt, at det er muligt at opnå en nedsættelse ved at klage. Ellers kan nedslaget rummes inden for rabatten og bliver ikke til noget.

Et vigtigt politisk mål med aftalen er at skabe ro om den traditionelt varme politiske kartoffel, boligbeskatningen er. Samtidig får boligskattestoppet lov at løbe ud planmæssigt, uden at det kommer til at skabe de forvridninger, som ville blive tilfældet med en meget langvarig fastlåsning af det nominelle ejendomsskatteniveau; indtil videre er ejendomsværdiskatten faktisk – trods skattestoppet – relativt høj, fordi forvridningerne¹ afhænger af skatteværdien af renteudgifter, og renteniveauet er meget lavt. Oppositionen opnår formentlig, at boligskatten ikke bliver et tema i en kommende valgkamp, ligesom ansvaret for det nye vurderingssystem – f.eks. ved fortsatte IT-problemer – vil klæbe til den nuværende regering. Trods garantier og indefrysninger undgås det dog ikke, at ejere med kraftigt stigende grundskyld (det vil sige især ejerlejligheder) vil kunne komme ud for store prisfald, idet grundskylden kapitaliseres i grundværdierne. Endvidere vil de nye grundværdier kunne skabe fornyet uro om den kommunale udligning, fordi de indgår i beregningsgrundlaget. F.eks. vil hovedstadskommuner, som får opjusteret deres grundværdier, komme til at betale mere i udligning. Det vil bidrage yderligere til det i forvejen betydelige incitament, kommunerne har til at sætte en høj grundskyldspromille. Så selv om satserne sættes ned ved lov midlertidigt, kan de ende med at stige igen, når de igen overlades i kommunalbestyrelsernes varetægt.

¹ Ved en såkaldt neutral ejendomsværdiskat skal satsen svare til renten gange fradragsværdien.

KULBRINTEBESKATNINGEN

Ligesom boligskatteaftalen kunne en ny aftale i foråret om kulbrintebeskatningen samle bredt flertal. Baggrunden er de alvorlige tekniske og økonomiske problemer knyttet til det centrale Tyra-felt i Nordsøen. DUC havde tilkendegivet, at med uændrede skatteregler så man ikke økonomisk grundlag for at genopbygge det. Derfor er den aftalte lempelse midlertidig, om end den vil gælde samtlige nye investeringer under kulbrintebeskatning frem til 2025. Lempelsen består i en forhøjelse af de skattemæssige afskrivninger fra 15 pct. til 20 pct. Det særlige kulbrintefradrag på 5 pct. i seks år (udover de normale afskrivninger) forhøjes til 6½ pct. Der indføres dog samtidig en tillægsskat på enten 5 eller 10 pct., som vil spise af skattelempelsen, hvis olieprisen kommer til at overstige henholdsvis 75 dollar/tønne og 85 dollar/tønne efter 2022.

For at finansiere den midlertidige lempelse af Nordsøbeskatningen afskaffes den såkaldte forskudsmomsordning for eksportvirksomheder. Ordningen kompenserer for likviditetstab ved den moms, som bortfalder ved eksport. Da Nordsølempelsen er midlertidig, mens bortfaldet af forskudsmomsordningen er permanent, indebærer det en voldsom overfinansiering i det lange løb på årligt 410 mio.kr. i varig virkning.

BILSKATTEPAKKE

Anden halvdel af 2017 var præget af flere skattepolitiske "pakker". Regeringen fremlagde et skatteudspil med lettelser på i alt 23 mia.kr. Det kom dog ikke uantastet gennem Folketinget.

Først kom en bilpakke med en nedsættelse af registreringsafgiften. Den lave sats nedsættes fra 105 pct. til 85 pct., mens den høje sats fortsat er på 150 pct., men først sætter ind ved 185.000 kr. (2017-niveau) mod hidtil 106.600 kr. Omlægningen finansieres ved at justere grænsen for, hvornår der gives henholdsvis tillæg til og fradrag i afgiften, afhængig af brændstofsøkonomi. Desuden forhøjes den årlige grønne ejerafgift. Denne afgift er også udmålt efter brændstofsøkonomi. Sammen med mindre justeringer i øvrigt, samt et indgreb mod udnyttelse af leasingreglerne, giver det alt i alt en reduktion i provenuet på blot 200 mio.kr. Hertil kommer en forhøjelse af grænsen for, hvornår skadede biler kan genoprettes afgiftsfrit. Det giver et mindreprovenu på 100 mio.kr.

De således manglende 300 mio.kr. i statskassen er det aftalt at finansiere med indførelsen af en vejbenyttelsesafgift. Den vil ramme alle køretøjer, men modellen skal udformes, så danske bilister får pengene igen gennem kompenserende lempelser af andre afgifter. Dermed kommer den i praksis til at ramme udenlandske bilister. Modellen er kommet til verden efter tysk forbillede. Den tyske model er dog EU-retligt omtvistet, og en lignende skæbne kan ramme den danske. Om det teknisk er muligt at udforme afgiften, så udlændinge kommer til at bære samtlige administrationsomkostninger samt nettoprovenuet, skal nu undersøges.

Det er dog sandsynligt, at den samlede pakke vil give overskud på længere sigt. Det skyldes, at registreringsafgiftens grænse for tillæg og nedslag for fremtiden indekseres med den generelle udvikling i brændstofsøkonomien hos nye biler. Hidtil har den teknologiske betydning indebåret et stadigt voksende omfang af nedslag, men for fremtiden vil teknologiske forbedringer blive et afgiftsmæssigt hamsterhjul, der ophæver den gennemsnitlige effekt af bedre brændstofsøkonomi. Det er aftalt, at et eventuelt overskud skal tilbageføres efter nærmere forhandling mellem aftaleparterne – dvs. regeringen og Dansk Folkeparti – hvilket selvsagt forudsætter, at partierne stadig har flertal til den tid. En lignende klausul er indsat i boligkatteaftalen, som også let kan komme til at ende med en nettostramning.

Disse klausuler er bl.a. begrundet med det byrde- og skattestop, som VLAK-regeringen har skrevet ind i sit regeringsgrundlag. Det samme var tilfældet for den smalle Venstre-regering. Det er dog ikke noget, som har forhindret nogen af de to regeringer i at gennemføre de forhøjelser, skattestoppet ellers skulle udelukke. Bilpakken med sine forhøjelser af ejerafgifterne falder således uden for det traditionelle skattestop, ligesom eksportmomsstramningen og stramningen af fondsbeskatningen i 2016. Modsat skattestoppet, som blev formuleret allerede i 2002 og rent faktisk stort set overholdt frem til skattereformen i 2009, er der ikke givet en eksakt definition af byrdestoppet. Det er altså ikke så let at afgøre, i hvilken grad det efterlevs.

En anden ændring af bilbeskatningen, som dog ikke indgik i selve bilpakken, er en udskydelse af en normalisering af afgifterne på elbiler. Den påbegyndes først i 2019, eller når salget rammer 5.000.

Bilpakken blev langt fra så ambitiøs som regeringens udspil, der indeholdt en flad registreringsafgift på 100 pct.. Bilbeskatningen er meget forvridende og har således også en meget høj selvfinansieringsgrad. Afgifter på biler kan begrundes med de eksterne skadesomkostninger ved kørsel i form af støj, trængsel, sundhedsskader, CO₂-udledning og vejslid. Det samlede afgiftsniveau – som ud over registrerings- og ejerafgifter også inkluderer afgifter på brændstof og forsikring – overstiger dog navnlig for benzinbiler de samlede officielt opgjorte eksterne omkostninger. En nedsættelse af især den progressive sats kunne således have bidraget væsentligt til både BNP- og arbejdsudbudsmålet. Det stod imidlertid hurtigt klart, at bilpakken skulle blive den første af flere politiske kastebolde på det skattepolitiske område.

ERHVERVSPAKKE

Næste pakke i efteråret var en ”erhvervspakke”. Den indeholdt hele 38 elementer – hovedparten på skatteområdet. Økonomisk set var omfanget dog relativt begrænset: Initiativerne tegner sig for 2,2 mia.kr. varigt og heraf kun en mindre del i 2018. De økonomiske effekter må også forventes at blive af behersket størrelsesorden.

Der indføres fra 2019 en såkaldt aktiesparekonto, hvorigennem private kan investere i noterede aktier. Den er underkastet en lagerbeskatning på 17 pct. Den minder således en del om alderspensionsordningen, hvor satsen dog er marginalt mindre (PAL-satsen på 15,3 pct.), men til

gengæld kan den ikke strafafgiftsfrit ophæves inden pensionsalderen. Foreløbig er aktiesparekontoen begrænset til et indskud på højst 50.000 kr., og det er planen at hæve dette loft årligt med 50.000 kr. til 200.000 kr. i 2022, hvis blå blok fortsat er ved magten og finder grundlag for det. Begrænsningen til noterede aktier og det relativt lave loft indebærer, at den fortrinsvist henvender sig til småsparere og vil virke som en – godt nok kompliceret – måde til at indføre et nyt laveste progressionstrin i aktieindkomstbeskatningen. De eksisterende aktieindkomstsatser på 27 og 42 pct. ændres der ikke på.

For investorer i små og mellemstore virksomheder indføres der imidlertid et nyt investorfradrag for køb af unoterede aktier. Fradraget får en skatteværdi på 30 pct. og kan anvendes ved investeringer på op til i alt 400.000 kr. – efter 2023 dog op til 800.000 kr. Fradraget omfatter kun halvdelen af investeringen. Desuden gives adgang til at investere i første omgang 125.000 kr. og fra 2023 det dobbelte i særlige iværksætterfonde, også med halvt fradrag og en skatteværdi på 30 pct.

Investorfradraget sænker dermed den effektive beskatning af afkastet af unoterede aktier og iværksætterfonde. Det kan gøre det mindre afskrækkende at investere i iværksætteri. Da fradraget ikke omfatter noterede aktier og andet kapitalafkast, skabes der imidlertid samtidig en ny forvriddning. Fradraget vil heller ikke kunne udnyttes af de investorer, som oftest er den eneste, der tør binde an, nemlig iværksætteren selv og dennes nærmeste. For professionelle investorer i dette vanskelige marked vil ordningen næppe gøre den store forskel.

Erhvervspakken forbedrer desuden reglerne for medarbejderaktier, bl.a. så 20 pct. af lønnen kan udbetales på denne måde. Den forbedrer vilkårene for aktiebaserede såkaldte Exchange Traded Funds (ETFs) i udenlandske investeringsinstitutter. Disse fonde, som investerer passivt til lave omkostninger, er ofte konkurrencedygtige med aktive investeringsforeninger, men har været hårdere beskattet. Danske investeringsinstitutter får endvidere forbedrede muligheder for at tiltrække udenlandsk kapital. Privatadministrerede pensionsordninger vil få lempelige muligheder for at investere i unoterede aktier.

Erhvervspakken sænker og afskaffer en række afgifter, herunder den herostratisk berømte nøddeafgift, emballageafgiften på øl og sodavand, den ekstraordinært høje afgift på alkoholsodavand og teafgiften. Den planlagte indeksering af afgifterne på grænsehandelsfølsomme varer så som sukker, chokolade og vin frem til 2020 aflyses. Et centralt element er lempelsen af afgiften på elvarme, som hidtil er blevet overbeskattet sammenlignet med fossil rumvarme.

Bruttoskatteordningen for forskere og nøglemedarbejdere omlægges, så man kan bruttobeskattes syv år i stedet for fem, men til en forhøjet sats på 27 pct. i stedet for 26 pct., så provenuet ikke falder. Af en række andre små justeringer i og uden for skattesystemet kan nævnes, at kapitalkravet for aktieselskaber nedsættes fra 500.000 til 400.000 kr.

Erhvervspakken indeholder trods sit navn stort set ingen ændringer af selskabs- og virksomhedsbeskatningen. Centrale stilleskruer som selskabsskattesatsen og afskrivningsreglerne kom ikke i spil. Der indføres dog et yderligere fradrag, idet udgifter til forskning og udvikling gradvist hæves til et overparitetisk fradragsniveau på 110 pct. i 2026 (begyndende med 101,5 pct. i 2019). Ordningen kræver EU-godkendelse efter statsstøttereglerne. Det kan da også gøres gældende, at der reelt bliver tale om at subsidiere snarere end beskatte F&U. Der er i forvejen straksfradrag for F&U-omkostninger. Det indebærer reelt, at normalforrentede F&U-investeringer er skattefrie, selv om de finansieres med egenkapital (for fremmedkapitalfinansierede investeringer er der desuden fradrag for renteudgifterne). Der kan være det argument for subsidier til F&U-investeringer, at de ikke alene giver den enkelte virksomhed et afkast, men tillige smitter af på andre virksomheders afkast. Subsidiet skal så kompensere for, at den enkelte virksomhed ikke tager hensyn til denne afsmitning, når den investerer. Man kan se det som det modsatte fænomen af forurening, som har en negativ afsmitningseffekt på resten af økonomien og derfor som regel afgiftsbelægges. Effekten af den enkelte investering kan dog variere meget i mulig afsmitning, som generelt også er behæftet med usikkerhed. Desuden kan også investeringer i maskiner og andet udstyr have en afsmittende effekt (som fremført allerede af Summers 1981). Dermed kan der skabes en forvriddning mellem F&U- og andre investeringer.

Den lille Venstre-regering foreslog i sit erhvervsskatteudspil, at der indføres et såkaldt ACE-fradrag (efter Allowance for Corporate Equity). Idéen er at indføre fradrag for forrentningen af egenkapital (via aktieudbytter) på samme måde, som der er fradrag for et selskabs renteudgifter. Det indebærer for det første, at den eksisterende straf for finansiering med egenkapital frem for gæld afskaffes. For det andet vil normalforrentede investeringer blive skattefrie. Dermed forsvinder i yderste fald også selskabsskattens hæmmende effekt på investeringerne, idet investeringer med overnormalt afkast altid vil blive gennemført. ACE-fradraget er ikke med i erhvervspakken, men er dog heller ikke helt opgivet. Det er henvist til fortsat behandling i det erhvervsbeskatningsudvalg, som endnu en gang har fået udskudt sin deadline. Spørgsmålet er, om der kan findes en model, som også er praktisk håndtérbar?

FINANSLOVEN OG DEN FORSINKEDE PERSONSKATTEPAKKE

Årets sidste pakke var en personskattepakke. Det var i al fald planen, at den skulle vedtages som led i finanslovsaftalen mellem regeringen og støttepartiet DF. Det kom blot ikke til at holde stik. Forhandlingerne blev i stedet udskudt til straks i det nye år..

I stedet kom selve finanslovsaftalen til at indeholde nogle enkelte skatteelementer: Ophævelse af beskatningen af fri telefon, afskaffelse af den midlertidige udligningsskat på store pensioner (indført med Forårspakke2.0 i 2009, så pensionister ikke fik samme marginalskattelettelse som erhvervsaktive) samt en permanentgørelse og mindre justering af BoligJob-ordningen. Ordningen giver et ligningsmæssigt fradrag på op til 6.000 kr. for udgifter til serviceydelser som rengøring, og 12.000 kr. for udgifter til håndværksydelser.

SKATTEPOLITIKKEN I 2018

Der er ikke annonceret samme omfang af skattepolitiske initiativer i 2018 som i 2017. Helt tom bliver dagsordenen dog ikke – selv ikke når man ser bort fra hængepartiet med personskattepakken.

Et vigtigt punkt bliver forhandlingerne om en ny energiaftale. De skal efter planen finde sted først på året (men den slags planer holder ofte ikke). Energipolitikken drives i praksis i høj grad af afgiftssystemet, hvortil kommer direkte tilskud og reguleringer. Ved sidste energiforlig i 2012 blev det aftalt at bestille en gennemgang af hele afgifts- og tilskudssystemet. Analysen trak ud, men kom omsider i løbet af 2017. Den blev til gengæld bemærkelsesværdig grundig og klar. Den var også bemærkelsesværdig ved at nå mere i dybden og komme med mere stringente anbefalinger end den uafhængige energikommission, som også afgav betænkning i 2017. Den var nedsat af den smalle Venstre-regering.

Konklusionen i analysen er den egentlig ret simple, at afgifts- og tilskudssystemet bør indrettes, så Danmark når sine internationale forpligtelser ved lavest mulig samfundsøkonomisk omkostning. Det samme gælder, hvis der politisk er ønske om at gå videre endnu – ellers er der risiko for foregå med et dårligt eksempel. Det konkluderes samtidig, at det nuværende afgifts- og tilskudssystem er ”langt fra idealet”. Idealet er en ensartet afgift på udledning af drivhusgasser uden for den såkaldte kvotesektor, hvorimod udledningerne i kvotesektoren bør håndteres af CO₂-kvotesystemet. Såfremt der er målsætninger², som kan retfærdiggøre tilskud til vedvarende energi, bør de være ensartede og teknologineutrale.

Hvis politikerne ønsker at tage embedsmændenes anbefalinger alvorligt, taler det for betydelige ændringer i afgifterne. Der er som nævnt allerede taget hul på en tilpasning ved en nedsættelse af afgiften på elvarme, men også selve elafgiften bør i spil.

2018 vil desuden byde på politiske forhandlinger om den kommunale udligning. Det berører ikke skattesystemet direkte, udover at boligskatteaftalen har efterladt et hængeparti omkring grundvurderingerne. Boligskatteaftalen vil således i sig selv medføre yderligere forskydninger i udligningen – fra kommuner med forhøjede vurderinger, navnlig Hovedstadsområdet, til kommuner med lavere vurderinger – og incitamentet for kommunerne til en høj grundskyld i et forsøg på at skaffe sig en stor udligning, eksisterer som sagt stadig: Højere grundskyld giver

² Forpligtelsen til at nedbringe drivhusgasudledningen (i ikke-kvotesektoren) kan omkostningseffektivt opnås gennem en ensartet afgift på alle udledninger. En del af forpligtelsen kan dog også realiseres gennem såkaldte fleksible mekanismer, hvilket bl.a. vil sige brug af CO₂-kvoter. Fra 2020 er der ikke længere et EU-krav om, at mindst en bestemt andel af energien skal komme fra vedvarende kilder, og et sådant mål reducerer ikke udledningen af drivhusgas. Regeringen har dog opstillet et mål om, at 50 pct. af energien skal komme fra vedvarende kilder i 2030. Et sådant mål nås billigst gennem et ensartet tilskud til VE.

lavere grundværdier og mere i nettoudligning. En anden overvejelse, politikerne kan gøre sig, er en udbygning og permanentliggørelse af en midlertidig puljeordning indført i 2017-kommuneaftalerne. Ordningen indebærer, at staten yder et tilskud til kommunale skattenedsættelser på 75 pct. Det giver skatteøkonomisk god mening, fordi det nuværende udlignings- og skattesystem indebærer, at den enkelte kommune kan kannibalisere bl.a. statens afgiftsindtægter og andre kommuners udligning ved at hæve skatten, med det resultat, at borgerne i andre kommuner indirekte kommer til at betale de indtægter, kommunen får.

Det er sandsynligt, at selskabsskatten bliver et tema i den kommende tid. Med den amerikanske skattereform sænkes den føderale selskabsskat fra 35 til 21 pct. I Storbritannien har regeringen planer om en nedsættelse til 17 pct., og i Frankrig er målet 25 pct. mod hidtil 33 pct. Det er altså også de store lande, som traditionelt har kunnet tillade sig højere selskabsskattesatser, der er i færd med nedsættelser. Det kan føre til en intensiveret selskabsskattekonkurrence, og Danmark har tradition for at reagere relativt hurtigt, når det sker (Brøns-Petersen og Gjedsted 2017).

Uanset om lovgivningstempoet måtte aftage i 2018, er der udsigt til endnu et travlt år i Skatteministeriet, som undergår endnu en gennemgribende organisationsændring. Organisationen går fra tre til ni selvstændige styrelser udover departementet. Det bliver den fjerde reorganisering og dermed femte organisering på godt ti år. Det har haft et noget yoyo-agtigt forløb. Den forrige reorganisering indebar en adskillelse af departementet og SKAT. Med den nye organisation må departementet forventes at komme meget tæt på administrationen igen, hvis der skal være tværgående koordinering mellem selvstændige styrelser. Der tilføjes samtidig 10,5 mia.kr. ekstra i bevilling til skatteadministrationen over de kommende fire år. Hvor meget reel effekt de ekstra bevillinger og organisationsændringen vil have, og hvor meget der blot har karakter af politiske besværgelser, vil vise sig.

Tiltagene sker som bekendt på baggrund af de senere års alvorlige skandalesager med store tab som følge af svindel med godtgørelse af kildeskat på udenlandske udbytter samt af manglende inddrivelse bl.a. forårsaget af idriftsættelsen af det fejlbehæftede IT-system EFI. Desuden har vurderingssystemet været lammet af den langvarige beslutningsproces omkring det fremtidige system. Det har udløst hele to juridiske undersøgelser. Udbyttesagerne blev genstand for en advokatundersøgelse, som forelå ved udgangen af 2017 og påpegede alvorlige fejl uden dog i det skriftlige sagsmateriale at kunne finde grundlag for at rejse ansættelsesretlige sager. Samtidig blev der i 2017 nedsat en kommissionsdomstol med et bredt og noget diffust mandat til at undersøge de øvrige sager samt hele beslutningsprocessen omkring dimensioneringen af skatteforvaltningen siden strukturreformen i 2006. Muligvis arver den også udbyttesagerne. Kommissionen kan tage lang tid, hvilket måske kan skabe lidt ro, men omvendt også kan efterlade en sky af generel mistillid. Oveni reorganiseringen og kriserne omkring skandalesagerne kommer, at skatteadministrationen i høj grad bliver omfattet af udflytningen af statslige arbejdspladser.

REFERENCER:

Brøns-Petersen, O. (2017): "30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?" i D.D. Thomakos & K.I. Nikolopoulos: "Taxation in Crisis. Tax Policy and the Quest for Economic Growth". Cham: Palgrave Macmillan.

Brøns-Petersen, O. & S.H. Gjedsted (2017): "Skærpet selskabsskattekonkurrence med nye spillere kræver dansk svar". Cepos analysenotat.

Skatteministeriet m.fl. (2017): "Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet. Delanalyse 4: Afgifts- og tilskudssystemets virkninger på indpasning af grøn energi".

Summers, L.S. (1981): "Taxation and Corporate Investment: A Q Theory Approach," Brookings Papers on Economic Activity.