

# CEPOS ARBEJDSPAPIR NR. 62: SKATTEØKONOMISK OVERSIGT 2020

10-03-2020

AF ANALYSECHEF OTTO BRØNS-PETERSEN | CEPOS | (MOBIL: 20 92 84 40)

*Denne analyse har været bragt i sin helhed i skattemagasinet SR-Skat (en del af Taxo) nr. 1, 2020*

Skattepolitikken i 2019 og udsigterne for i år er præget af regeringsskiftet. Den nye regering har foreløbig kun en begrænset dagsorden og har desuden underlagt sig nogle snærende politiske bånd. Umiddelbart stiller derimod hverken konjunkturerne eller konsolidering af de offentlige finanser så store krav til skattepolitikken, men den lave produktivitetsvækst er stadig en udfordring. Den nye regering har fortsat genopretning af skatteadministrationen på tapetet, men spørgsmålet er, om den er generelt udfordret, og det efter en kraftig vækst i bevillingerne har noget med ressourcer at gøre.

## De økonomiske rammer for skattepolitikken

Dansk økonomi har bevæget sig på den pæne side af 2 pct. realvækst om året de sidste fire år. Det er lidt mere end det langsigtede vækstpotentiale. Der er forventning om, at væksten vil løje af i 2020, om end spørgsmålet er hvor meget. Det er ikke alene den høje beskæftigelse og kapacitetsudnyttelse, som trækker i retning af lavere vækst. Der er samtidig tegn på afmatning i nogle de vigtige lande omkring os, herunder Tyskland og Storbritannien. I sidstnævnte spørger usikkerheden om konsekvenserne af Brexit. Det smitter selvsagt af på naboerne, og Danmark vurderes at være et af de lande, som bliver mest berørt.

Verdensøkonomien gik ned i tempo i 2019, bl.a. under indflydelse af de fortsatte handelspolitiske spændinger mellem USA og Kina. Hertil kommer, at den politiske udvikling i Kina rejser voksende tvivl om den kinesiske økonomis evne til at opretholde de hidtil meget høje vækstrater på længere sigt, hvor også en betydelig aldring venter som følge af regimets tidligere ét- og to-barnspolitik.

Både i Danmark og omverdenen er inflationen lav og under centralbankernes inflationsmålsætninger på typisk omkring 2 pct. For Danmarks vedkommende er den danske inflation bestemt af pengepolitikken i Den Europæiske Centralbank, ECB, fordi vi fører fastkurspolitik i forhold til euroen. Så Nationalbanken har et valutakursmål og ikke et inflationsmål at operere efter. Pengepolitikken er vurderet alene på rentesatserne stadig lempelig i det meste af verden. Faktisk opererer bl.a. den danske Nationalbank med negative renter – og også realkreditlån kan nu fås til svagt negative renter. Pengepolitikken kan dog ikke vurderes alene på renten. En del af forklaringen på, at rentesatserne er så lave, er, at de strammede kapitalkrav til pengeinstitutterne skaber stor efterspørgsel efter ”sikre” papirer som statsobligationer. Samtidig er den lave nominelle rente påvirket af den lave inflation. Endelig er der et langvarigt trendmæssigt fald i renten, som har udspillet sig gennem flere årtier. Det tilskrives flere faktorer. Dels øger befolkningernes højere gennemsnitsalder og længere levetid opsparingen, dels dæmper lavere

produktivitetsudvikling investeringslysten. Renten er den pris, der clearer opsparing og investeringer, og med lavere efterspørgsel og større udbud af kapital skal prisen falde.

Med udsigt til realøkonomisk afdæmpning og negative centralbanksrenter kunne man måske tro, at der lå en lempeligere finanspolitik i kortene. Det kunne i givet fald påvirke den skattepolitiske dagsorden. Der er vi dog ikke endnu. Det er der flere forklaringer på.

Man skulle måske tro, at pengepolitikken mister sin kraft, når renten begynder at blive negativ. Der er en grænse for, hvor langt renten kan falde under nul. Men centralbankerne kan påvirke konjunkturer ad andre veje end renteniveauet. De opkøbsprogrammer – ”quantitative easing”, QE – der blev iværksat i USA og siden Europa efter finanskrisen er et eksempel på det. Danmark kan som sagt ikke føre selvstændig pengepolitik, men fastkurspolitikken medfører, at vi ”importerer” pengepolitikken fra ECB. Hvis dens pengepolitik bliver fastsat efter konjunkturerne i lande som Tyskland, der i øjeblikket ser mere matte ud end i Danmark, kan den pengepolitiske lempelse herhjemme godt blive for kraftig til de danske konjunkturer. Det kan i yderste fald tale for at stramme den danske finanspolitik.

Hertil kommer, at Danmark har relativt kraftige såkaldte automatiske stabilisatorer. Det er den automatiske finanspolitiske effekt, som stammer fra forholdsvis høje marginalsatser og overførselsindkomster. Når konjunkturerne dæmpes, modificeres virkningen på efterspørgslen af, at udgifterne til overførselsindkomster stiger, mens skatteindtægterne dæmpes.

Det er samtidig omdiskuteret, hvor meget finanspolitik virker - både i teori og praksis. Meget tyder på, at dens eventuelle effektivitet begrænser sig til meget kraftige tilbageslag. Og selv hvis finanspolitik måtte virke i teorien, er den notorisk svær at dosere og time. Det gælder også i Danmark.

Men uanset hele denne mere grundlæggende diskussion om finanspolitikens mulige rolle, så er det værd at huske på, at der foreløbig kun er udsigt til en begrænset nedgang i væksten efter fire år med pæn vækst. Vi er altså endnu på toppen af konjunkturkurverne med stor beskæftigelse og lav ledighed. Det kan naturligvis ændre sig, men foreløbig er der begrænset efterspørgsel efter en mere aktivistisk finanspolitik. De konjunkturpolitiske udfordringer for skattepolitikken er altså temmelig begrænsede.

Igennem mange år har behovet for finanspolitiske konsolidering udgjort en vedvarende udfordring, som også har præget skattepolitikken. De offentlige finanser har hverken i Danmark eller de fleste andre lande været holdbare. Holdbare offentlige finanser vil rent teknisk sige, at den offentlige gæld ikke eksploderer før eller siden, hvis skatteregler, overførselssystemer osv. kører videre uændret. Den manglende holdbarhed skyldes en kombination af overførselsindkomstssystemer, som på sigt kan give pres på udgifterne, og en ændret befolknings sammensætning, som netop udløser et sådan øget pres. Samtidig har mange stater gældsat sig uholdbart meget.

Blandt Eurolandene blev incitamentet til gældsætning øget, da etableringen af den fælles valuta gav nogle af landene en fristelse til at skubbe nogle af byrderne ved høj statsgæld over på de andre. Det skabte den sydeuropæiske gældskrise i ikke mindst Grækenland. Italien, Spanien og Portugal har også høje gældskvoter.

Efter årtiers finanspolitisk konsolidering gennem bl.a. øget skattetryk og stramning af reglerne for overførselsindkomster og strukturreformer er de offentlige finanser i Danmark ikke længere uholdbare, men "overholdbare". Ifølge Finansministeriets beregninger svarer "overholdbarheden" til 1,0 pct. af BNP, mens "vismændene" beregner det til 1,8 pct. af BNP - eller omkring 24-43 mia.kr. om året. Det er, hvad der opkræves mere end nødvendigt for at kunne finansiere de offentlige udgifter på lang sigt.

Overholdbarheden er under forudsætning af et såkaldt finanspolitisk råderum på 29 mia.kr.<sup>1</sup> frem mod 2025. Råderummet er, hvad der kan bruges på enten stigende offentligt forbrug eller skattelettelser i Finansministeriets fremskrivning. Det stiger gradvis årligt til at kunne udgøre 29 mia.kr. i 2025 og 48 mia.kr. i 2030. Derefter er pengene til rådighed hvert år.

Sammenlagt giver overholdbarheden og råderummet altså mellem 50 og 70 mia.kr. i 2025, som kunne bruges til nye politiske initiativer, uden at statsgælden ville løbe løbsk. De kunne f.eks. anvendes til initiativer på skatteområdet.

Regeringen har dog allerede bundet sig til en række politiske mål, som næppe gør det sandsynligt. For det første vil den lade det offentlige forbrug stige i takt med det såkaldt demografiske træk. Det er de udgiftsstigninger, som følger af især flere ældre, hvis den offentlige produktivitet ikke stiger. Det lægger beslag på 17 mia.kr. af råderummet frem til 2025. For det andet vil den øge udgifterne med 10 mia.kr., som imidlertid hverken skal tages af råderummet eller overholdbarheden, men skal tilvejebringes bl.a. gennem øgede skatteindtægter.

Finanspolitikken er desuden bundet af henholdsvis budgetloven og EU's regler. Det mest snærende bånd er reglen i begge regelsæt om, at det strukturelle underskud på de offentlige finanser højst må udgøre ½ pct. af BNP (EU's grænse kan dog hæves til 1 pct. af BNP, hvis vi selv beder om det). Det strukturelle underskud er korrigeret for konjunkturudsving og engangsindtægter. Det faktiske underskud må ifølge EU-reglerne ikke overstige 3 pct. af BNP. Den grænse er vi foreløbig ikke i nærheden af, ligesom den strukturelle saldo ser ud til at holde sig på måtten, om end med en snævrere margen. Regeringen har dog i den politiske forståelse med sit parlamentariske bagland bundet sig til at stræbe efter ligevægt på den strukturelle saldo i 2025 og 2030. Den binding er

---

<sup>1</sup> I opgørelsen af råderummet er korrigeret for allerede indgåede politiske aftaler om bl.a. forsvar på 3 mia.kr. Før korrektion af de angivne råderumsbeløb 3 mia.kr. større.

formentlig den mest restriktive af dem, der sigter på finanspolitisk konsolidering<sup>2</sup>. Det er også den, der er lettest at sætte sig ud over.

Endelig kan de såkaldte strukturøkonomiske udfordringer spille en rolle for skattepolitikken i den forstand, at skattepolitik kan bruges som et strukturpolitisk redskab. Det umiddelbart mest iøjnefaldende strukturproblem i dansk økonomi er den lave og aftagende vækst i produktiviteten. Produktiviteten er den kraft, hvormed input som arbejdskraft, råvarer og kapital forvandles til output i bredeste forstand – dvs. til værdi for borgerne. I det lange løb er det produktiviteten, som afgør velstandsniveauet. Der er derimod en grænse for, hvor mange ekstra af de samme input, der kan tilføjes økonomien på den helt lange bane.

Lav produktivitetsvækst skaber ikke på samme måde som store offentlige underskud eller stærkt stigende gæld akutte, synlige problemer. Det er mere en stille dræber, som til gengæld kan blive meget afgørende over lange stræk. En økonomi, der vokser med 2 pct. om året, vil blive fordoblet i løbet 35 år, mens 3 pct.-vækst reducerer fordoblingshastigheden til 23 år.

Den nye socialdemokratiske regering har imidlertid ikke som sin forgænger bundet sig til et mål for at øge den økonomiske vækst gennem strukturreformer. Så spørgsmålet er, hvor stor vægt den vil lægge på produktivitetsudfordringen. I givet fald kan skattepolitikken anvendes som redskab. Det kan skønnes, at skattereformerne siden midtferiserne har bidraget til at løfte velstanden med i alt 10 pct.point (Brøns-Petersen, 2017a), i kraft af lavere skattesatser på arbejdsindkomst og selskabsskat. Det har i høj grad været finansieret med bredere baser, men mulighederne for yderligere strukturpolitisk hensigtsmæssige baseudvidelser synes udtømte.

### **De politiske bånd på den økonomiske politik**

Mens navnlig de umiddelbare økonomiske bindinger på den økonomiske politik altså ser mindre snærende ud end i mange år, så har den nye regering og dens parlamentariske bagland underkastet sig nogle politiske bindinger, som godt kan komme til at give grå hår i hovedet.

For det første vil regeringen ikke acceptere en stigning i den samlede økonomiske ulighed.

For det andet er det et krav fra De Radikale, at det samlede arbejdsudbud ikke må falde. De to krav regnes normalt for modsatrettede. Der er et klassisk "trade-off" mellem omfordeling og efficiens (altså hvor effektivt økonomien fungerer). Hvis skattesystemet ikke er optimeret, givet en fordelingspolitisk målsætning, er det dog muligt at løsne modsætningsforholdet. Og det er da også muligt at finde på skattepolitiske ændringer, som i princippet lever op til begge de politiske mål. F.eks. forvrider registreringsafgiften mere end marginalbeskatningen af arbejdsindkomst, så man kunne opnå større lighed og arbejdsudbud ved at omlægge fra registreringsafgift til indkomstskat.

---

<sup>2</sup> Råderumsberegningen forudsætter, at balancemålene bliver opfyldt. Udmøntning af råderummet vil derfor ikke udfordre balancemålene. Derimod ville en reduktion af "overholdbarheden" udfordre disse mål.

Den slags eksempler er der dog ikke mange af, og de er næppe populære hos dem, der skal beslutte dem. Realiteten er da også, at ser man på de økonomiske reformer, der rent faktisk har været gennemført, så har der været en klar negativ sammenhæng mellem deres effekt på henholdsvis arbejdsudbud og lighed målt ved den såkaldte Gini-koefficient (Brøns-Petersen, 2016).

For det tredje har både den blå opposition og statsministeren stillet som betingelse for den mere ambitiøse klimapolitik, et stort flertal af partierne går ind for, at det ikke må skade konkurrenceevnen og beskæftigelsen. Problemet er, at øgede omkostninger til at reducere klimagasudledningen med stor sandsynlighed havner hos lønmodtagerne i form af lavere produktivitet og dermed løn eller i form af højere forbrugerpriser og dermed lavere realløn. Effekten svarer altså omtrent til en indkomstskat eller afgift. Og for sådanne skatter gælder som sagt et "trade-off" mellem arbejdsudbud og fordeling. Det forstærkes derfor: Dilemmaet kommer til at ligne et trilemma, når det tilføjes klimapolitiske ambitioner.

En mulig udvej er naturligvis at vælge en tilpas upræcis definition af begrebet lighed til, at bindingerne bliver lempet nok. Det tilfredsstillende dog næppe regeringens parlamentariske bagland. En anden udvej er at yde subsidier til vedvarende energi og energibesparelser til at nå klimamålene. Både regeringen og Venstre har allerede luftet den mulighed. Det medfører imidlertid et betydeligt træk på det økonomiske råderum og udelukker samtidig, at den grønne omstilling gennemføres omkostningseffektivt. Det kræver, at afgiftssystemet kommer i brug.

Samlet ser mulighederne i skattepolitikken altså noget låst ud, hvis der ikke kan files på bindingerne. Det giver umiddelbart grund til at forvente, at omfanget af nye initiativer vil blive begrænset. Fokus kan i stedet komme til at ligge på de reparationsøvelser, som løbende præger den skattepolitiske dagsorden, samt på de fortsatte administrative problemer i Skatteministeriet på især IT-fronten.

### **Hvordan kan skattepolitikken medvirke til at indfri klimapolitiske ambitioner?**

Klimaspørgsmålet fik stor opmærksomhed i valgkampen op til folketingsvalget i juni 2019 – og navnlig i perioden efter. Oprindeligt fremsatte Alternativet et forslag om at reducere drivhusgasudledningen med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990. Enhedslisten tilsluttede sig også målet, og ved forhandlingerne forud for dannelsen af den socialdemokratiske mindretalsregering blev det gjort til en målsætning for dens parlamentariske grundlag. 70 pct.-målet blev skrevet ind i den forståelse mellem partierne, som har afløst tidligere tiders regeringsgrundlag.

Det er en almindelig opfattelse blandt klimaøkonomer, at afgifter eller kvoter er det mest omkostningseffektive redskab til at reducere udledningen af drivhusgasser med. Det fremgår bl.a. den Afgifts- og tilskudsanalyse, centraladministrationen har udarbejdet (Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet, 2018). Forklaringen er, at en afgift virker på efterspørgslen efter at udlede CO<sub>2</sub> på samme måde, som varepriserne påvirker efterspørgslen efter varer. Ved en given varepris vil den efterspørgsel falde bort, som forbrugerne har mindst nytte af. Det samme gælder,

hvis køberen er en virksomhed, der bruger varen som input i sin egen produktion. En pris på CO<sub>2</sub> virker samtidig som en indirekte støtte til energibesparelser, vedvarende energi og grøn teknologi, fordi man kan spare prisen. Økonomisk set er det en mere omkostningseffektiv metode end direkte subsidier. Dog kan der i tilfælde af store gevinster ved forskning, som en virksomhed ikke selv kan høste, men spredes til andre, være et argument for direkte forskningsstøtte; det gælder imidlertid ikke specielt for grøn teknologi, men teknologi i det hele taget.

Der findes allerede afgifter på drivhusgasser i Danmark. Samtidig er udledninger i den såkaldte kvotesektor omfattet af krav om køb af CO<sub>2</sub>-kvoter. Kvotesektoren omfatter primært udledninger fra industri, kraftværker og flyrejser inden for EU. Det er EU, der har ansvaret for disse udledninger og for kvotesystemet, mens medlemslandene har ansvaret for resten (dvs. ikke-kvotesektoren). EU-kravet til de danske reduktioner i ikke-kvotesektoren er en reduktion på 39 pct. i 2030 (i forhold 2005).

Problemet er, at de eksisterende danske afgifter ikke er udmålt, så de matcher de nuværende EU-krav eller supplerende dansk valgte mål. Ideelt set bør alle udledninger inden for samme målsætning pålægges samme afgift. Når det gælder EU-kravet til ikke-kvotesektoren, burde f.eks. udledninger fra personbiler og færger beskattes ens. Men der er stor variation (Brøns-Petersen, 2017b). Benzinerbiler er f.eks. meget højt beskattet, mens færger er afgiftsfritaget. Samtidig er der ikke grund til at beskatte udledninger i kvotesektoren, der jo ikke tæller med i ikke-kvotemålet og i forvejen er omfattet af kvoter. Det kaldes for dobbeltregulering og regnes normalt ikke for hensigtsmæssigt. Men det afhænger som sagt af, hvilke mål der i øvrigt ønskes fulgt politisk.

70 pct.-målet fra forståelsespapiret omfatter således al dansk udledning fra både kvote- og ikke-kvotesektoren. I så fald er det optimale redskab en ensartet pris på al dansk udledning. Den eneste forskel på kvote- og ikke-kvotesektoren bør være at korrigere for, at der i forvejen er betalt CO<sub>2</sub>-kvotepris for de førstnævnte. En sådan udjævning ville føre til, at især de lavt beskattede udledninger fra industrien ville stige markant i pris. Det ville belaste industriens konkurrenceevne, men hvis målet er at reducere den samlede danske udledning, så ændrer konkurrenceevnen ikke noget ved konklusionen om, at det er mest omkostningseffektivt med en ensartet pris. Forklaringen er, at industrieksporten medfører en samfundsøkonomisk belastning, fordi udledningerne, der er forbundet med den, belaster det nationale mål.

Til trods for den brede politiske opbakning til netop et nationalt mål har både statsministeren og de blå partier som nævnt ytret, at de skærpede klimapolitiske ambitioner ikke må belaste konkurrenceevnen for meget. De to ting hænger umiddelbart ikke rigtig sammen. Hvis man derimod vælger at formulere sit mål som en reduktion af Danmarks globale klimaaftryk, så ville der i praksis blive taget betydeligt hensyn til de konkurrenceudsatte erhverv. Forskellen på et nationalt mål og et mål, som omfatter de globale effekter af dansk udledning, er, at der kan være betydelig lækage, når man sænker udledningerne i Danmark. Lækage vil sige, at de danske udledninger flytter til udlandet. Og netop de konkurrenceudsatte erhverv har stor lækage. Vismændene har beregnet, at den gennemsnitlige lækage er på ca. 50 pct., mens den for industri-, landbrug og elproduktion er

omkring 80 pct. (Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab, 2019). Afgiftsstrukturen tilgodeser allerede i høj grad de konkurrenceudsatte erhverv, og det ville være omkostningseffektivt at fortsætte med det, hvis målet vel at mærke omformuleres fra national til global virkning af danske udledninger. Der er dog under alle omstændigheder basis for at justere afgifterne.

Spørgsmålet er imidlertid, hvor indstillet partierne er på at bakke deres klimamål op med omkostningseffektiv afgiftspolitik. I første omgang kan det være politisk lettere at slippe igennem med gulerod i form af subsidier i stedet for pisk i form af ændrede afgifter. Pointen er, at det i sidste ende bliver dyrere for skatteyderne at finansiere gulerødderne. Så på et tidspunkt vil afgiftssystemet formentlig komme på den klimapolitiske dagsorden.

### Den nye regerings skattepolitik

Forståelsespapiret bag den nye regering adskiller sig på to måder fra VLAK-regeringens regeringsgrundlag. Det er langt mere overordnet og kortfattet – hvor VLAKs var endog meget omfangsrigt. Til gengæld er det formuleret af ikke blot regeringen, men også dets parlamentariske bagland, så der i princippet står et flertal bag.

Også på skatteområdet er forståelsen meget overordnet og kortfattet. Af mere konkrete tiltag nævnes:

- Højere afgift på plastic.
- Genindførelse af afgifterne på PVC, ftalater og PVC-folier.
- Tilbagerulning af lempelsen af bo- og gaveafgiften for familieejede virksomheder.

Tilbagerulningen af lempelsen for de familieejede selskaber er efterfølgende blevet udmøntet i et lovforslag, hvor satsen hæves fra 5 pct. til 15 pct. for arv og gave til nærtstående (den tidligere regerings nedsættelse var dog ikke gennemført fuldt ud, så satsen var kun faldet til 6 pct. ved fremsættelsen). Det svarer til satsen for anden form for arv til nært beslægtede. Den tidligere regering nedsatte satsen som kompensation for en skærpet værdiansættelse. Tidligere kunne familieejede selskaber benytte sig af de gunstige regler om at anvende formueskattekursen, som er tæt på den forsigtigt opgjorte regnskabsmæssige egenkapital, men efter de nye skærpede regler skal selskaberne værdiansættes svarende til markedsværdien, herunder forventede indtægter knyttet til udviklingsprojekter. Et nyt sagkyndigt udvalg skal dog se på de fremtidige værdiansættelsesregler (men uden at måtte sænke provenuet). Desuden indeholder lovforslaget en afdragsordning, så selskaberne har retskrav på at afdrage bo- og gaveafgiften lineært over 30 år, forrentet til markedsrenten. Hensigten er at lette likviditetsbelastningen af beskatningen ved generationsskifte. Det kan dog betvivles, om selskaber med egentlig likviditetsbelastning reelt vil få mere likviditet, fordi den umiddelbart tyndere kapitalisering kan forventes at få andre kreditorer til at begrænse deres udlån.



Også den forøgede afgift på plastic mv. har resulteret i et lovforslag, der forhøjer afgiften på plasticposer og engangsservice – og i øvrigt også på tobak. Disse afgifter fik et hak til, da den endelige finanslovsaftale for 2020 faldt på plads.

Udover de mere konkrete elementer indeholder forståelsen hensigtserklæringer om en øget indsats mod skattesnyd, skattegæld og IT-giganter, der "ikke bidrager tilstrækkeligt til fællesskabet". Desuden vil partierne genopbygge skatteadministrationen og øge antallet af medarbejdere, som udfører skattekontrol.

### Skattepolitikken i 2019

Lovgivningsmæssigt var 2019 en noget tynd kop thé på skatteområdet. Selv om VLAK-regeringen som sagt ikke nåede at udmønte hele sit omfattende regeringsgrundlag, blev der ikke fremsat nogen lovforslag i forårssamlingen, der blev regeringens sidste. Til gengæld vedtog Folketinget en række lovforslag fremsat i den foregående samling. Det omfatter bl.a. en ændret skattemæssig behandling af den finansielle sektors såkaldte hybride kernekapital. Det vil sige kapital, der i henhold til den finansielle regulering opfattes som egenkapital – og dermed øger soliditeten – mens det skattemæssigt hidtil har været behandlet som gæld. Dermed har renterne været fradragsberettiget i selskabsskatten. Det har fritaget den hybride kernekapital for den diskrimination, der ellers er mod egenkapital i selskabsbeskatningen. Men efter indsigelser fra EU-kommissionen er det nu vedtaget at behandle den hybride kernekapital som egenkapital også i skattemæssig henseende, så der ikke længere er fradragsret.

Efterårssamlingen var præget af det foregående regeringsskifte. Udover de allerede nævnte lovforslag om afgift på plastic mv. og forhøjelsen af bo- og gaveafgiften bestod initiativerne primært af ophævelse af fritagelsen for beskatning af fri telefon og internet, stramning af den skattemæssige behandling for kapitalfondspartnere og en række mindre afgiftsjusteringer.

Finanslovsaftalen for 2020 indeholder desuden en afskaffelse af det hidtidige hovedaktionærnedslag i aktieavancebeskatning (på 11,5 pct.) for avancer fra før 1993, afskaffelse af adgangen til at bruge virksomhedsskatteordningen til forældrekøb for nærtstående familiemedlemmer, registreringsafgift på fly samt indeksering af tinglysningsafgiften, afgifterne på råstofmaterialer, bekæmpelsesmidler, spildevand og emballage.

Samlet indbringer skatteforhøjelserne forbundet med finanslovsaftalen 3,5 mia.kr. i varigt provenu, jf. tabel 1.



**Tabel 1 Skatte- og afgiftsstigninger på FL2020, mia. Kr.**

	2020	2021	2022	2023	varigt
Boafgift vedr. familieejede virksomheder	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Arbejdsgiverbetalt telefon	0,56	0,60	0,65	0,70	0,80
Forhøje tobaksafgifter til 60 kr. Pr. Pakke (½-stigning I 2020, ½-stigning I 2022)	0,50	0,65	0,48	0,48	0,45
Indeksering af punktafgifter (råstofmateriale, tinglysningsafgift, bekæmpelsesmidler, spildevand og emballage).	0,07	0,15	0,15	0,23	0,28
Tredobling af afgifterne på bæreposer og engangsservice	0,30	0,27	0,27	0,27	0,24
Afskaffelse af forældrekøb (kan ikke længere bruge virksomhedsordningen)		0,13	0,15	0,16	0,23
Afskaffelse af hovedaktionærnedslaget for aktier erhvervet før 19. maj 1993	0,16	0,19	0,21	0,24	0,15
Forhøjelse af afgift på væddemål og online kasino fra 20 til 28 pct. af bruttopilleindtægten		0,15	0,15	0,15	0,15
Stramning af beskatning af leasede firmabiler, beregning af beskatningsgrundlag	0,01	0,06	0,10	0,10	0,10
Justering af aktieavancebeskatning for hovedaktionærer I selskaber med flere aktieklasser	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Justering af skatteregler vedr. nedsættelse af gæld (udvidet værneregler)	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Afgift på e-cigaretter på 2 kr. pr. ml			0,01	0,02	0,02
Genindførsel og fordobling af afgift på PVC-folier (40,70 kr./kg.)		0,02	0,03	0,03	0,01
Genindførsel af stykafgift på varer blødgjort af PVC og ftalater		0,02	0,02	0,02	0,01
Genindførsel af registreringsafgift på fly på 0,1 pct. af flyets værdi mv.		0,01	0,01	0,01	0,01
EL-biler, annullering af afgiftsstigninger	-0,10				0,00
Fradrag I beskatningsgrundlag for grønne firmabiler på 40.000 kr.	-0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
I alt	2,53	3,29	3,26	3,45	3,50

Efterårssamlingen bød også på initiativer til større regelefterlevelse på motorområdet og håndteringen af gæld til det offentlige. Og så blev det i øvrigt aftalt at stramme rådgiveransvaret, så f.eks. revisorer har pligt til at indberette "aggressive", men legale skattearrangementer hos deres kunder. Endelig vedtog tinget en ny ankestruktur på skatteområdet.

### Er problemerne i skatteadministrationen et spørgsmål om penge?

2019 var præget af de fortsatte betydelige administrative udfordringer i Skatteministeriet.

Et af problemområderne er udviklingen af et nyt vurderingssystem. Systemet skal danne grundlag for nye regler for boligbeskatning. Hidtil har ejendomsværdiskatten været omfattet af et nominelt skattestop siden 2001/2002, mens grundskylden har været omfattet af begrænsningsregel, så den højst kan stige 5-7 pct. om året. I det nye system ophæves de to regler. Der indføres en rabat for eksisterende ejere, som stiger i skat ved indførelsen af de nye regler. Ejendomsværdiskatten nedsættes, så den i gennemsnit kompenserer for skattestigningen som følge af højere ejendomsværdier. Det samme gælder for hver kommunes grundskyldssats, hvis de gennemsnitlige grundvurderinger stiger. Der indføres et nedslag på 20 pct. af vurderingen ved skatteberegningen, men til gengæld vil skatten ikke blive sat ned, selv om boligejeren får medhold i en klage, medmindre vurderingen nedsættes med mere end 20 pct.

Vurderingssystemet er i flere omgang blevet forsinket og har overskredet budgettet. Den seneste udskydelse blev meddelt i efteråret 2019 og indebærer, at de nye boligskatteregler nu først planlægges at træde i kraft i 2024 mod tidligere forventet 2021. Arbejdet med at indføre et nyt vurderingssystem blev sat i gang med nedsættelsen af det såkaldte Engbergudvalg i 2013. Det vil altså have taget 11 år at implementere systemet, såfremt den nye tidsplan holder. Forsinkelsen vil

medføre en skattebesparelse hos de boligejere, der stod til at stige i skat. Det vil især sige ejere af ejerlejligheder, som typisk står til højere grundværdier. Omvendt vil boligejere, der står til en nedsættelse, umiddelbart tabe på udskydelsen, medmindre der besluttet en kompensation.

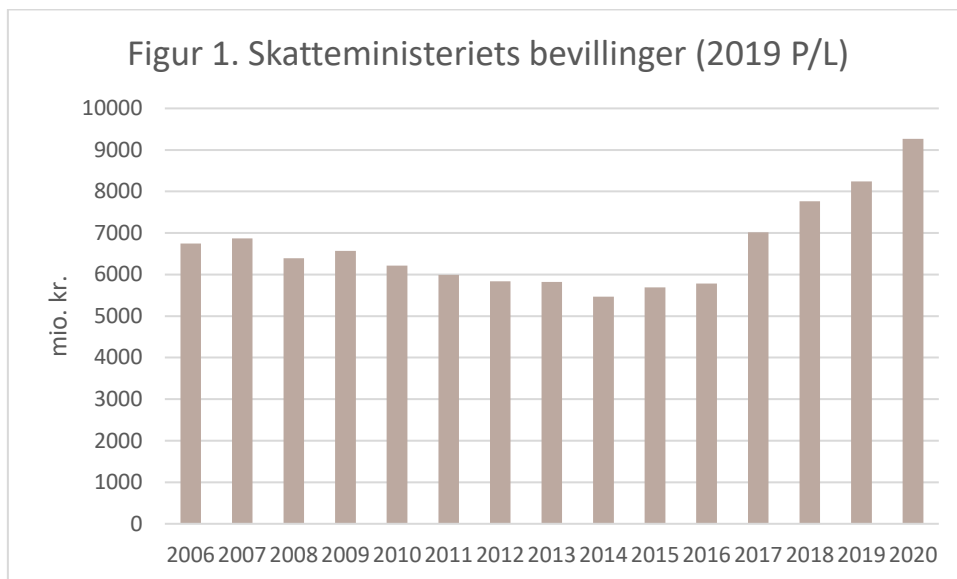
Et andet problemområde er håndteringen af restancerne til det offentlige. I 2015 blev inddrivelsessystemet, EFI, sat i drift uden at være parat og har siden måttet skrottes. Ved idriftsættelsen gik muligheden for at inddrive en del af gælden manuelt tabt. Statsrevisorerne kritiserede i en beretning i efteråret 2019, at det går for langsomt med at få implementeret det nye system, PSRM, og at restancerne fortsat stiger. Den udgjorde 117 mia.kr. ved udgangen af 2018. Gældsstyrelsen (2018) anslår, at kursværdien kun udgør knap 25 pct. heraf.

Det tredje problemkompleks er sagerne om refusion af udbytteskat på et fejlagtigt eller svigagtigt grundlag.

Den nye skatteminister har efter sin tiltræden – og konkret foranlediget af statsrevisorernes kritik af inddrivelsen og forbehold over ministeriets regnskab – erklæret, at der forestår ”mange års genopretningsarbejde forude” og bebrejdet den foregående regering at have ”efterladt en skatteforvaltning, hvor store problemer ikke er løst” (Bødskov, 2019). Det ligner den kritik, hans forgænger fremsatte ved sin tiltræden i 2015. Den tidligere regering øgede bevillingerne og reorganiserede ministeriet i ni selvstændige styrelser. Også den nye regering har øget bevillingerne med foreløbig 1,7 mia.kr. i 2020.

Det er helt givet, at ministeriet fortsat har betydelige udfordringer på de nævnte problemområder. Spørgsmålet er imidlertid, om den samlede opgaveløsning er så nødlidende, og om det kan forklares med lave bevillinger.

Ministeriets bevillinger faldt i årene fusionen af det statslige og kommunale skattevæsen i 2005, men er siden 2014 øget betragteligt med realt 9 pct. om året. Som det fremgår af figur 1, er bevillingerne (renset for pris- og løninflation) i 2020 over en tredjedel højere niveauet i 2006, hvor systemmoderniseringen blev indledt. Selv om to centrale IT-system fortsat ikke er på plads, er andre dele af systemmoderniseringen med større automatisering af administrationen blevet gennemført i perioden, herunder e-indkomstregistret og motorregistret.



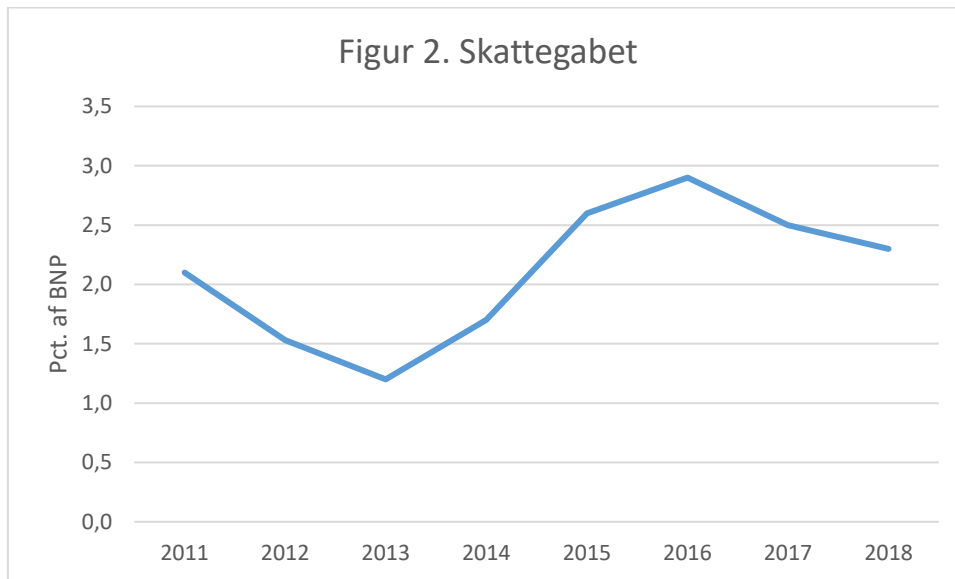
Kilde: Finansministeriet 2019a, 2019b, egne beregninger

Skatteministeriet (2018) anslog, at omkostningerne ved skatteindkrævningen i Danmark i 2014 lå næsten på niveau med Sverige og Norge samt lidt under Finland, når der korrigeres for forskellige skattemyndighedernes opgaveporteføljer (før korrektion lå Danmark højest, målt i forhold til BNP). 2014 var vel at mærke det år, hvor bevillingsniveauet lå lavest.

Endelig er det spørgsmålet, hvor nødlidende den samlede opgaveløsning er.

Det kan konstateres, at ministeriet i 2018 ikke opfyldte sine overordnede finanslovsmaal om restancer, skattegab og kundetilfredshed, hvoraf dog kun restancerne udgjorde en meget markant overskridelse<sup>3</sup>. Skattegabets blev med 2,3 pct. højere end målet på højst 2 pct. Som det fremgår af figur 2, har skattegabets ligget over 2 pct. siden 2014, om end ikke der ikke er tale om en meget dramatisk eller voksende overskridelse. Den primære årsag til udviklingen i skattegabets er udsving i inddrivelsen (Skatteministeriet, 2018). Skattegabets er det nok mest generelle mål for skattemyndighedernes effektivitet. Det måler forskellen mellem det faktiske provenu og det provenu, der ville fremkomme ved fuld regelefterlevelse. Det estimeres ud fra tilfældigt udvalgte stikprøver (som dog ikke fanger egentlig unddragelse, som ikke opdages ved stikprøvekontrollen).

<sup>3</sup> Der forelå ikke ved redaktionens slutning en opgørelse for 2019.



Anmærkning: Skattegab er som opgjort på Finansloven.

Kilde: Skats årsrapporter

Det er ligesom ved opgørelsen af administrative omkostninger svært at sammenligne skattegab på tværs af lande. Det tyder dog ikke på, at Danmark skiller sig ud ved et højt skattegab. Det mest sammenlignelige område er momsgabet, hvor Danmark ifølge Skatteministeriet (2018) placerer sig midt i feltet.

Samlet set er der altså ikke stærke holdepunkter for, hverken at den samlede opgaveløsning er i alvorlig krise, og at det fremdeles hænger sammen med lave bevillinger. Der er snarere tegn på, at krisen knytter sig til problemområderne, hvor udfordringerne ikke nødvendigvis er manglende ressourcer. Grønnegård Christensen and Mortensen (2018) tegner et tilsvarende nuanceret billede og stiller i øvrigt spørgsmålstejn ved, om den omfattende reorganisering i 2017 med opdeling af det hidtidige Skat i syv styrelsen er velbegrundet.

De to umiddelbart letteste måder at demonstrere politisk handlekraft på er imidlertid netop ved at øge bevillingerne og iværksætte organisatoriske ændringer.

## Referencer

Bødsgaard, M., 2019. Skatteminister: VLAK-regeringen har efterladt store problemer og milliardregning - Skatteministeriet [WWW Document]. URL <https://www.skm.dk/aktuelt/presse/pressemeddelelser/2019/august/skatteminister-vlak-regeringen-har-efterladt-store-problemer-og-milliardregning> (accessed 11.23.19).

- Brøns-Petersen, O., 2017a. 30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?, in: Thomakos, D.D., Nikolopoulos, K.I. (Eds.), *Taxation in Crisis: Tax Policy and the Quest for Economic Growth*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer International Publishing, Cham, pp. 121–144. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-65310-5\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-65310-5_6)
- Brøns-Petersen, O., 2017b. Forvridningstab og skyggepriser i dansk energipolitik (CEPOS Analysenotat). CEPOS.
- Brøns-Petersen, O., 2016. Skatteøkonomisk oversigt. SR Skat 2016.
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab, 2019. Økonomi og Miljø.
- Finansministeriet, 2019a. Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 33 (alm. del) af 28. august 2019.
- Finansministeriet, 2019b. Forslag til finanslov for 2020.
- Gældsstyrelsen, 2019. Tal-og-tendenser-Gældsstyrelsen[1].pdf. Gældsstyrelsen.
- Grønnegård Christensen, J., Mortensen, P.B., 2018. *Overmod og afmagt: historien om det nye SKAT*, 1. udgave, 2. oplag. ed. Djøf Forlag, København.
- Sekretariatet for afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet, 2018. Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet. Delanalyse 4. Afgifts- og tilskudssystemets virkninger på indpasning af grøn energi (No. 4). Skatteministeriet.
- Skatteministeriet, 2018. Skattegab og offentlige finanser.