

CEPOS NOTAT: HVOR STORE STRUKTURREFORMER SKAL DER TIL SOM MODVÆGT TIL 70 PCT.-KLIMAMÅL? 14-10-2020 AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20928440)

RESUMÉ

Modelberegninger viser, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved at realisere 70 pct.-målet andrager mindst godt 22,5 mia.kr. i 2030 (Brøns-Petersen 2020), hvis de realiseres på den mest omkostningseffektive måde.

Klimaloven og klimaaftalens politiske ønsker om at forhindre en samfundsøkonomisk forringelse ved 70 pct.-målet kan kun realiseres ved samtidig at gennemføre reformer med positiv samfundsøkonomi på mindst 22,5 mia.kr. Notatet skitserer en række muligheder. For det først bør de eksisterende afgifter på drivhusgasser mv. gøres ensartede. For det andet bør registreringsafgiften og topskatten afskaffes samt selskabsskatten sænkes fra 22 til 18 pct. Alternativ kan der udover ensartede afgifter gennemføres en pakke med nedsættelse af selskabsskatten til 11 pct., en ensartet kapital- og aktieindkomstskat på 25 pct., en afskaffelse af loftet over beskæftigelsesfradraget samt indførelsen af en flad registreringsafgift på 80 pct.

Strukturreformerne vil indebære et mindreprovenu på 24-34 mia.kr. En ensartet klimaafgift vil derimod ikke indbringe noget væsentligt merprovenu, men mindre landbruget står for den samlede nettobelastning, hvilket næppe er realistisk. Selv ved fuld belastning af landbruget skal der tilføres ekstra finansiering på 14-24 mia.kr. for at gennemføre strukturreformerne. Det kan f.eks. finansieres af råderummet.

Det fremgår af aftalen om klimaloven:

"Indfrielsen af Danmark klimamål skal ske så omkostningseffektivt som muligt, under hensyntagen til både den langsigtede grønne omstilling, bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse. Dansk erhvervsliv skal udvikles og ikke afvikles" (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet 2019).

I klimaaftalen hedder det:

"CO₂-beskatning bør være et afgørende instrument (...) under hensyntagen til bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, sunde offentlige finanser og beskæftigelse, et stærkt velfærdssamfund, sammenhængskraften og social balance og dermed [sic] reelle CO₂e-reduktioner (...) uden samlet tab af arbejdspladser" (Regeringen 2020)



Det kan imidlertid ikke undgås, at realiseringen af 70 pct.-målet i sig selv vil medføre en betragtelig samfundsøkonomisk omkostning på forventet 22,5 mia.kr. i 2030 (jf. Brøns-Petersen 2020), selv hvis den tilrettelægges omkostningseffektivt.

Derfor vil det være nødvendigt – men også hensigtsmæssigt – at kompensere for de samfundsøkonomiske omkostninger ved grøn omstilling gennem strukturreformer på skatte- og afgiftsområdet med tilsvarende samfundsøkonomiske gevinster. Det vil sikre, at ændringerne samlet set ikke forringer de økonomiske strukturer.

I tabel 1 er skitseret en række skattepolitiske tiltag, som samlet omtrentligt kunne modsvare de negative samfundsøkonomiske effekter af en omkostningseffektiv opfyldelse af 70 pct.-målet i 2030. Listen er på ingen måde eksklusiv, men baseret på skattepolitiske instrumenter med store strukturpolitiske effekter. Opgørelsen baserer sig på ministeriernes vurdering af provenu- og adfærdseffekter¹.

Tabel 1 Udvalgte skattelettelser der kan opveje strukturvirkning af klimabidrag

Mia.kr.	Samfundsøkonomi	Provenu efter adfærd og tilbage-løb
70 pct.-reduktion	-22,5	10,0
Eksisterende afgifter på CO ₂ ensartes	11,4	-*)
I alt klima- og energipolitik	-11,1	10,0
Topskat afskaffes	3,4	-9,8
Registreringsafgift afskaffes*)	3,9	-9,2
Selskabsskatten nedsættes fra 22 til 18 pct.	3,7	-5,7
I alt skattepolitik	11,0	-24,7

*) Omlægningen til ensartede afgifter er som udgangspunkt provenuneutralt. For personbiler er det forudsat, at km/elementet i registreringsafgiften afskaffes (dog med et ekstra dieseltillæg), men så afgiften giver uændret provenu. Derfor er der en provenueffekt og yderligere samfundsøkonomisk gevinst ved som skattepolitisk initiativ at afskaffe registreringsafgiften.

Anm: Alle størrelser er i 2020-niveau. 70 pct.-målet er i 2030-virkning. Skattepolitiske tiltag er i varig virkning.

Kilde: Finansministeriet 2019; Skatteministeriet 2019; egne beregninger

¹ Strukturvirkningen er approksimeret ved provenuvirkningen af adfærdseffekten. For marginale ændringer er de to effekter identiske.

Tabel 2 Alternativ skattepolitik:

Mia.kr.	Samfundsøkonomi	Provenu efter adfærd og tilbageløb
Selskabsskat sænkes til 11 pct.	7,2	-18,7
Ensartet aktie- og kapitalindkomst på 25 pct.	1,3	-4,1
Afskaffelse af loft over beskæftigelsesfradrag	1,6	-10,1
Flad registreringsafgift på 80 pct.	0,9	-0,7
Skattepolitik i alt	11,0	-33,6

Anm: Alle størrelser er i 2020-niveau. 70 pct.-målet er i 2030-virkning. Skattepolitiske tiltag er i varig virkning.
 Kilde: Skatteministeriet 2019; egne beregninger

Den eksisterende afgiftsstruktur indebærer en meget uensartet beskatning af CO₂-udledning og energiforbrug. I modelberegningerne i dette notat er regnet på effekterne af en ensartet forholdelse af CO₂-afgifterne (inkl. CO₂-kvoter). Derimod er gevinsten ved at omlægge den eksisterende afgiftsstruktur til en ensartet afgift ikke indregnet. Det er en reform, der kan gennemføres under alle omstændigheder, og den har ingen særlig forbindelse til 70 pct.-målsætningen, ud over at det vil være naturligt at gøre samtidig. Det er tidligere beregnet, at omlægningen af de eksisterende afgifter på energiforbrug vil indebære en samfundsøkonomisk gevinst på 11,4 mia.kr. om året (Brøns-Petersen 2017). Der er frem for alt et stort potentiale ved at sænke de meget høje skyggepriser på benzindrevne person- og varebiler (som skyldes brændstofafgifter samt CO₂-elementet i ejer- og registreringsafgifterne), og elafgiften på husholdninger bidrager ligeledes.

Det resterende bidrag kan skaffes ved en skattepolitisk pakke bestående i at afskaffe registreringsafgiften² og topskatten samt nedsætte selskabsskatten fra 22 pct. til 18 pct.

I tabel 2 er angivet en alternativ skattepolitisk pakke med omtrent samme strukturvirkning som de tre nævnte tiltag. Her nedsættes selskabsskatten i stedet til 11 pct., der indføres en ensartet skat på aktie- og kapitalindkomst på 25 pct., loftet over beskæftigelsesfradraget afskaffes, og der indføres en flad værdiafgift på 80 pct. i registreringsafgiften.

Som det fremgår, vil de nødvendige skattepolitiske tiltag kræve et større provenu, end afgifterne på drivhusgasser maksimalt kan indbringe. Det kræver et træk på råderummet eller overholdbarheden i den offentlige økonomi på mindst 14 mia. kr. Det forudsætter dog, at der slet ikke indføres kompensationsordninger for landbruget. I modsat fald kræver strukturreformerne finansiering udefra på mindst 24 mia.kr.³

² I den foreslåede ensartning af afgifterne indgår alene en provenuneutral afskaffelse af registreringsafgiftens tillæg og nedslag for km/l. Ved en afskaffelse af registreringsafgiften bortfalder den værdibaserede afgift helt.

³ Fuld kompensation for afgiftsbelastningen ved landbrugets produktion (bortset fra energi og LULUCF) kræver endog et større beløb end nettoprovenuet efter adfærd fra landbruget.



Det skal understreges, at de anbefalede afgifts- og skatteændringer kun vil matche det samfundsøkonomiske tab ved 70 pct.-målet i selve målåret. Frem mod 2030 kan den ensartede afgift implementeres gradvist i overensstemmelse med den tilsigtede reduktionssti, og de kompenserende lempelser kunne ligeledes indføres over tid. Efter 2030 vil den samfundsøkonomiske omkostning vokse, hvis ambitionsniveauet øges, f.eks. i form af målet om klimaneutralitet i 2050. Teknologisk udvikling, der begunstiger vedvarende energi på bekostning af fossil energi, vil kunne reducere denne omkostning (mens det omvendt også er muligt, at den teknologiske udvikling tilgodeser fossilteknologi). Et højere ambitionsniveau på kortere sigt – herunder 2030-målet – indebærer dog teknologisk lock-in og reducerer mulighederne for at nyde godt af teknologiske fremskridt, fordi omstillingen må gennemføres inden for givne teknologiske rammer.

Selv om der ses bort fra øgede klimaambitioner efter 2030, er det udelukket, at provenuet fra en yderligere CO₂-afgift vil kunne finansiere nedsættelse af andre forvridende skatter, så den økonomiske strukturvirkning er nul.

Det samlede mindreprovenu fra CO₂-afgiften og compensationen er udtryk for, at omlægningen til højere CO₂-afgift vil medføre en skatteskattestruktur, som ikke i sig selv er hensigtsmæssig. Den kan kun begrundes med miljøpolitiske forhold. Der eksisterer altså ikke en såkaldt dobbelt-dividende ved omlægningen.

Det bør dog noteres, at strukturvirkningen af CO₂-afgiften må forventes at udvikle sig i takt med provenuet. Derfor kan det være relevant så vidt muligt at indføre de kompenserende lempelser i nogenlunde samme takt.

REFERENCER

- Brøns-Petersen, Otto. 2017. "Forvridningstab og skyggepriser i dansk energipolitik". CEPOS Analysenotat. CEPOS.
- . 2020. "Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål". *Cepos analysenotat*.
- Finansministeriet. 2019. "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 105 (alm. del)". <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/fiu/spm/105/svar/1662040/2195432.pdf>.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. 2019. "Aftale om klimalov af 6. december 2019". <https://kefm.dk/media/12965/aftale-om-klimalov-af-6-december-2019.pdf>.
- Regeringen. 2020. "Klimaaftale for energi og industri mv. 2020". <https://fm.dk/media/18085/klimaaftale-for-energi-og-industri-mv-2020.pdf>.
- Skatteministeriet. 2019. "Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 99 (alm del)". <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/sau/spm/99/svar/1629290/2142470.pdf>.