

# CEPOS ARBEJDSPAPIR: SKATTEPOLITIKKEN UNDER CORONAEPIDEMIEN

02-02-2021

AF OTTO BRØNS-PETERSEN (20928440)

Denne analyse har været bragt i sin helhed i skattemagasinet SR-Skat (en del af Taxo) nr. 1, 2021.

Intet var som forventet i 2020. Det var corona-pandemien, som kom til at dominere billedet det meste af året, og udsigterne for 2021 er af samme grund forsat ganske usikre.

Verdensøkonomien skønnes indtil videre at være skrumpet med godt 4 pct. i 2020<sup>1</sup>. Det er det største registrerede fald i de fire årtier, der har været nogenlunde troværdige nationalregnskaber for tilpas mange lande. Faktisk var det kun anden gang i perioden, hvor verden samlet gik i recession. Første gang var i 2009 under finanskrisen, hvor væksten lige netop dryppede under nullingen med et reelt BNP-fald på 0,1 pct. Ligesom under finanskrisen har pandemien foreløbig tendret til at ramme de mest velstillede økonomier hårdest. Lande som Spanien, Storbritannien, Grækenland og Italien skønnes at have haft negativ vækst i størrelsesordenen 10 pct. Men det samme gælder f.eks. Indien, Mexico og Argentina, hvilket indikerer, at krisen ikke er begrænset til de vestlige industrilande.

I Danmark skønnes væksten i 2020 at være faldet med omtrent det samme som i verdensøkonomien generelt, det vil sige i omegnen af 4 pct. Da Danmark imidlertid tilhører den rigeste del af verden, er vi dermed indtil videre sluppet forholdsvis let igennem. Også lande som USA, Australien, Schweiz, Irland, Polen og rest-Skandinavien havde tilbagegang i den milde ende. Kina – hvor pandemien udsprang – er den eneste af de større økonomier, som havde positiv vækst sidste år.

Udsigterne for 2021 afhænger selvsagt af, hvordan pandemien kommer til at forløbe. Det bedste scenario er, at en vaccine kan udbredes hurtigt og hverken give for store bivirkninger eller mistænkes for det, så folk ikke afholder sig fra at lade sig vaccinere. Det er ligeledes godt for verdensøkonomien, hvis epidemierne kan holdes i ave med et overkommeligt omfang af social distancering. Hvis de derimod kræver omfattende modforanstaltninger, kan 2021 blive endnu et dårligt år for mange økonomier.

Omkostningerne skyldes, at social distancering og obligatorisk nedlukning medfører lavere økonomisk aktivitet. Det er simpelt hen blevet mindre ønskværdigt at forbruge goder, som samtidig nu indebærer en stor smitterisiko.

Regnebrættet kan dog ikke gøres op alene ved at se på den økonomiske vækst, som den opgøres i nationalregnskabet.

For det første er der et tab forbundet med mistede af menneskeliv som følge af covid-19. Medmindre vi taler om beskæftigede, påvirker det imidlertid ikke nationalproduktet. Og langt de fleste dødsfald sker i risikogruppen, som består af ældre og personer med høj komorbiditet, dvs.

---

<sup>1</sup> Vurderingerne af konjunkturerne i 2020 og 2021 baserer sig på International Monetary Fund 2020; De Økonomiske Råds Sekretariat 2020; OECD 2020.

lider af andre sygdomme i forvejen, ikke blandt erhvervsaktive. Ikke desto mindre repræsenterer det en værdi for os alle at sænke dødeligheden, fordi vi værdsætter liv, hvad enten de tilfører værdi til bruttonationalproduktet eller ej, og ønsker at beskytte os selv og andre imod sygdom og død. Det begrunder modforholdsregler, selv om de også har en omkostning i form af tabt produktion. Det er dog ikke let at prissætte menneskeliv – strengt taget kan man ikke (Brøns-Petersen 2020c) – men hvis staten skal kunne dimensionere sin indsats mod epidemien, er den nødt til at gøre det alligevel.

For det andet kan indsatsen mod epidemien også koste menneskeliv, bl.a. som følge udsatte behandlinger af andre lidelser i sygehusvæsenet og menneskelig isolation under nedlukning.

For det tredje fanger nationalregnskabet ikke det sande værditab, når bestemte erhverv er lukket helt af myndighederne. Opgørelsen af privatforbruget i nationalregnskabet bygger på en forudsætning om, at forbrugerne kan vælge deres forbrugssammensætning frit, og når det ikke er tilfældet, stiger det reelle tab.

Samlet set er omkostningerne ved pandemien altså større, end nationalregnskabet indikerer. Det er vigtigt at understrege, at det gælder både omkostningerne ved at bekæmpe epidemien og ved konsekvenserne af epidemien i form af især tabte menneskeliv. Manglerne i nationalregnskabet siger ikke umiddelbart noget endeligt om, hvilken politik der bør føres. Til gengæld er der næppe tvivl om, at tvungen nedlukning alt andet lige er dyrere både nationalregnskabsmæssigt og reelt end frivillig social distancering.

Heldigvis tyder de foreløbige studier af forårets fald i smitteomfanget i mange lande, herunder Danmark, på, at effekten i form af begrænsning af smittespredningen i langt højere grad kom fra befolkningens egne bestræbelser på at nedbringe deres kontakter end fra den obligatoriske nedlukning. Et litteraturstudie (Herby 2021) finder således, at den frivillige distancering var næsten tyve gange så effektiv i smittebekæmpelsen som nedlukningen.

En af grundene til, at dansk økonomi blev mindre hårdt ramt i 2020 end flere europæiske lande kan således være, at nedlukningen herhjemme var mindre omfattende – og f.eks. ikke inkluderede deciderede udgangsforbud – og blev rullet tilbage hurtigere, om end også den danske regering tøvede en del.

### **Den økonomiske politik under krisen**

Den lavere økonomiske aktivitet under epidemien hænger sammen med, at forbrugere køber mindre, og virksomhederne producerer og investerer mindre. Da tilbageslaget har været større i udlandet end herhjemme, har dansk eksport også fået den faldende købelyst at mærke. Den er faldet med omkring en tiendedel i 2020.

De fleste prognoser regner med, at økonomien retter sig hurtigt, hvis og når tilbageholdenheden som følge af smitterisikoen aftager igen. Det har allerede kunnet konstateres i løbet 2020. Hverken Danmark eller verdensøkonomien ser ud til at være fanget i en langvarig efterspørgselskrise. Det er coronaen og restriktionerne, der holder økonomien tilbage, ikke at vi er fastlåst i en lavkonjunktur. Dermed adskiller krisen sig fra f.eks. finanskrisen, som trak lange spor efter sig. I det

bedste scenario vil økonomien ikke alene kunne vende hurtigt. Der kan samtidig komme en vis indhentning af produktionstabt fra 2020, så væksten bliver ekstra høj, når den får fat.

Selv om vi altså efter alt at dømme er i en såkaldt udbudskrise, som skyldes coronaens begrænsninger, så har regeringer og centralbanker lempet den økonomiske politik betragteligt.

Pengepolitikken er lempet i både USA og EU. Danmark fører fastkurspolitik over for euroen, og derfor slår ECB's lempelser også igennem herhjemme. ECB har foreløbig udvidet sine opkøbsprogrammer med knap 1.500 mia. euro, eller hvad der svarer til godt 10 pct. af EU's samlede økonomi. Den lempelige pengepolitik er ledsaget af negative renter i flere lande, herunder Danmark.

Finanspolitikken er også blevet lempet markant. Det er dels tilsigtet, dels en bivirkning. Når konjunkturerne svækkes, bliver finanspolitikken automatisk mere ekspansiv, fordi udgifterne til bl.a. ledige øges, mens skatteindtægterne falder. Denne såkaldte automatiske stabilisatorvirkning er stærkere i Danmark end i de fleste lande på grund af de høje marginalskatte og overførselsindkomster. Desuden har regeringerne iværksat omfattende hjælpepakker, som kompenserer lønmodtagere og virksomheder for tab i forbindelse med krisen. Endelig er der også iværksat initiativer, som direkte tilsigter at lempe finanspolitikken.

En konsekvens af både tilsigtede og utilsigtede lempelser har været voldsomme stigninger i underskuddene på de offentlige finanser og den offentlige gæld. Ingen EU-lande har udsigt til at overholde finanspagtens krav om, at underskuddet ikke må overstige 3 pct. af BNP i 2020, når det gøres endeligt op. Euro-landene skønnes snarere at have haft et underskud på 9 pct. i gennemsnit. Det er i sig selv ikke så problematisk, fordi EU har suspenderet kravene til landes offentlige finanser under krisen. En kortvarig krise med stort underskud er også til at klare for lande med grundlæggende sunde offentlige finanser og lav rente. Det var imidlertid ikke situationen i alle EU-lande, hvor især de sydeuropæiske kom ind i krisen med svage offentlige finanser og en høj gældskvotet. Gældskvoten var inden epidemiudbruddet mere end 1½ gange så stor som finanspagtens loft på 60 pct. af BNP i Belgien, Frankrig, Portugal, Spanien, Italien og Grækenland (de to sidstes gæld var endda mere end dobbelt så høj som loftet). Krisen udløste således en beslutning om en hidtil uset genopretningsfond i EU.

Storbritannien har hidtil haft rollen som "hardliner" i forhold til ekspansive EU-initiativer, men landet har som bekendt meldt sig ud af unionen. Tyskland valgte ikke at påtage sig rollen med at holde igen – måske af frygt for et oprør mod EU hos de italienske vælgere – og det blev op til Holland, Østrig, Sverige og Danmark at lægge en bremse på planerne om genopretningsfonden og et voksende bidrag de kommende år til EU's normale budget; "de sparsommelige fire" som de blev kaldt. Det endte dog med en fond på 750 mia. euro, svarende til 5½ pct. af EU-landenes samlede BNP. Fondens direkte støtte og lån går til lande med lavt BNP, høj ledighed og stort BNP-fald. Derudover er der støtte til forskellige initiativer, herunder grøn omstilling, så det kan hævdes, at "alle får noget", men reelt handler det om at dække navnlig lidt af hullet i Italiens statskasse. Fonden finansieres med bidrag fra medlemslandene og – mere kontroversielt – gennem fælles lånoptagelse. EU er dermed også blevet en gældsunion.

Også en række lande uden for EU har problemer med høj gæld, herunder USA, UK og Japan. Deres evne til at bære gældsbyrden er dog i nogle tilfælde højere, fordi deres vækstpotentiale er

større end f.eks. Italien, hvis økonomi har udvist meget langvarig stagnation og er præget af en beskeden politisk reformvilje, som EU's redningsaktion næppe har gjort større. Men også de andre lande kan komme i vanskeligheder, og viljen til at konsolidere de offentlige finanser efter epidemien er generelt sløvet af de lave renter.

### De økonomiske udsigter i Danmark

I Danmark blev den offentlige saldo forværret fra et overskud på 3,8 pct. af BNP i 2019 til et underskud i omtrent samme størrelsesorden sidste år. Hovedforklaringen er selvsagt konjunkturomslaget. En bedre indikator for de offentlige finansers grundlæggende sundhedstilstand er den såkaldt strukturelle saldo, som er rensset for konjunkturudsving og engangsinitiativer – herunder de meget store initiativer til at imødegå coronaen. Den strukturelle saldo gik fra et overskud på 0,6 pct. af BNP i 2019 til et underskud på 0,4 pct. i 2020.

I 2021 vil underskuddet på den strukturelle saldo kunne komme tæt på – eller overskride – budgetlovens grænse på ½ pct. af BNP<sup>2</sup>. Det kan umiddelbart se alvorligt ud, men selv om struktur-saldoen er den snævreste binding på kort sigt, er andre forhold mere kritiske på den lange bane.

På den ene side er de offentlige finanser mere end teknisk set holdbare. Finansministeriet skønner således overholdbarheden til knap 1 pct. af BNP, mens De Økonomiske Råds Sekretariat vurderer den til 1,8 pct. af BNP. Det vil sige, at de offentlige finanser kunne forringes varigt med disse størrelsesordener hvert år, svarende til henholdsvis 23 og 42 mia.kr. i 2021, uden at vi på lang sigt løber ind i eksploderende offentlig gæld. Overholdbarheden er så at sige penge, der opkræves for meget i forhold til at kunne finansiere udgifterne på lang sigt. Vi er ganske vist tæt på budgetlovens grænse, men den fastsætter de danske lovgivere selv. Den svarer til det oprindelige krav til Danmark i EU's finanspagt, men den grænse er nu hævet til 1 pct. i lyset af soliditeten i de danske offentlige finanser. Så set fra dette perspektiv er der ikke så megen grund til sved på panden.

Men på den anden side står og falder holdbarheden med en præmis om, at en række centrale, allerede aftalte reformer også vil blive ført ud i livet ude i fremtiden, når det kommer til stykket. Det er således ganske afgørende for holdbarheden, at pensionsalderen stiger i takt med stigende middelalder, som det er aftalt i det brede tilbagetrækningsforlig. Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre har imidlertid sat spørgsmålstegn ved aftalen på dette punkt. Foreløbig er diskussionen skudt til hjørne med nedsættelsen af et udvalg med tidligere beskæftigelsesminister Jørn Neergaard som formand og frist til begyndelsen af 2022. Hvis det ender med, at levetidsindekseringen svækkes, kan holdbarheden hurtigt forsvinde igen. På samme måde kan den øgede politiske appetit på offentlige udgifter, som blev vakt under epidemien, også hurtigt ende med at spise af overholdbarheden. Ganske vist er der primært gennemført engangstiltag, og så længe man holder sig til det, har det kun marginal betydning (holdbarhed måles ud fra de varige budgetvirkninger).

---

<sup>2</sup> Strengt taget er budgetloven dog overholdt, fordi kravet går på det budgetterede og ikke realiserede underskud.

Der er dog en iboende drift i et moderne demokrati til at have uholdbare offentlige finanser, som påpeget af bl.a. nobelpristageren i økonomi James M. Buchanan (se f.eks. Brøns-Petersen 2018). Den politiske incitamentsstruktur taler for, at det er lettere at beslutte at svække end at styrke finanserne. Gevinsten ved at optage gæld tilfalder de nuværende vælgergenerationer, mens omkostningerne påhviler fremtidige – vel at mærke under forudsætning af, at gældsproblemerne ikke som f.eks. i Grækenland pludselig vokser de nuværende politikerne over hovedet. Man kan derfor spørge sig, om det er i strid med naturens orden, at vi vedvarende vil have ikke blot holdbare, men ligefrem overholdbare offentlige finanser i Danmark.

Det er dog ikke helt underordnet, hvad en lavere holdbarhed bliver brugt på. Danmark har som andre lande en udfordring med faldende produktivitetsvækst, som i det lange løb afgør den økonomiske vækst. I Danmark har væksten været understøttet af de strukturreformer på bl.a. skattemrådet, som skiftende regeringer siden 1980'erne har gennemført ikke mindst for at styrke de offentlige finanser. Der er altså en risiko for, at reformdagsordenen løber tør for politisk damp, efter at finanserne er blevet holdbare. Men overholdbarheden muliggør på den anden side at gennemføre nye reformer – f.eks. at finansiere skattereformer, som ellers ville have en vanskeligere gang på jorden. Det taler for at disponere overholdbarheden til fortsatte reformer, der kan øge væksten, inden pengene forsvinder mellem hænderne på politikerne, og i værste fald bliver brugt på at trække tidligere reformbeslutninger tilbage.

I 2021 må man imidlertid forvente, at fokus i den økonomiske politik i høj grad vil være bestemt af konjunkturerne og epidemiudviklingen. Begge dele er som sagt præget af stor usikkerhed. De økonomiske vismænd opererer eksempelvis med to scenarier for dansk økonomi i 2021. I hovedscenariet vender den økonomiske vækst tilbage med styrke. Konkret regner man med en stigning på 3,8 pct., hvilket indebærer en pæn indhentning af produktionstab i 2020 og er omtrent dobbelt så højt som det langsigtede vækstpotentiale i økonomien. I det pessimistiske scenario stiger BNP kun med 1,5 pct. Det er ikke kun den danske økonomi, der er afgørende for udsigterne i år. Udlandsvæksten er en vigtig joker i prognosen.

I betragtning erfaringerne fra epidemiens første del, der tyder på, at befolkningens egen adfærd spillede en væsentlig rolle i forhold til de obligatoriske nedlukninger af økonomierne for at bremse smittespredningen, så er der måske grund til at forvente mindre omfattende nedlukninger, selv hvis der kommer nye bølger af sygdommen. Det vil dæmpe de økonomiske omkostninger. Men også den frivillige sociale distancering virker dæmpende på aktiviteten, om end omkostningerne er mindre end ved obligatorisk nedlukning. Hertil kommer, at erfaringerne også tyder på, at regeringerne primært har reageret på, hvad nabolandenes regeringer har gjort. Nye runder af nedlukninger i andre lande kan derfor smitte af på politikken herhjemme.

### Skattepolitikken under epidemibekæmpelsen

Med hastevedtagelsen af en ny, foreløbig epidemilov i marts 2020 blev den hidtidige adgang til erstatning for virksomheder, der lider tab som følge af epidemibekæmpelse, afskaffet. I stedet blev indført en række hjælpepakker til udvalgte erhverv, som blev hårdt ramt eller var i stand til at mobilisere politisk indflydelse. Desuden blev indført adgang til kompensation for op til 90 pct. af faste omkostninger, herunder lønudgifter for virksomheder, der valgte ikke at afskedige medarbejderne. Dagpengereglerne er lempet, der er udbetalt 1.000 kr. til personer på

indkomstoverførsel, og der er gennemført en række mere målrettede ordninger. Størstedelen af hjælpepakkerne har karakter af likviditet og garantier. Således er der frigivet 59 mia.kr. alene i indefrosne feriedagpenge i efteråret 2020, og i 2021 frigives yderligere 39 mia.kr.

De coronarelatede initiativer omfattede også skatteområdet, men primært i form af likviditetsstøtte.

Som under finanskrisen er kredittiderne for moms og a-skat blevet midlertidigt forlænget. Det medfører en markant likviditetsindsprøjtning i økonomien på 165 mia.kr. Begrundelsen er dog mindre klar end under finanskrisen, hvor bankernes likviditetsmarkeder frøs til. Under corona-krisen fungerer kreditmarkederne uhindret, og for en række virksomheder er det ligefrem en ulempe at udskyde indbetalingen, fordi deres indeståender i bankerne forrentes negativt; derfor er ordningen i øvrigt gjort frivillig. Virksomheder med finansieringsvanskeligheder må således forventes at lide af soliditets- snarere end likviditetsproblemer. I dette tilfælde vil statens omkostninger ved ordningen ikke begrænse sig til en beskeden likviditetsomkostning, men også medføre tab fra virksomheder, der går konkurs. Faktisk faldt antallet af konkurser og konkursbegæring med godt en tredjedel i 2020 i forhold til året før<sup>3</sup>, selv om konjunkturerne blev voldsomt forringet. Det er et tegn på, at der er ophobet konkurser, der bliver udløst i takt med bortfaldet af likviditeten fra staten.

For at give incitamenter til at fremrykke investeringer er der indført en midlertidig forhøjelse af det overparitetiske fradrag for forskning- og udviklingsomkostninger. Forhøjelsen gjaldt i første omgang i 2020 og 2021, men blev som led i aftale om grøn skattereform (se nedenfor) forlænget til 2022. F&U-fradraget hæves til 130 pct. af investeringsudgifterne (dog højst med 50 mio.kr. pr. koncern). Der er dermed ikke tale om en likviditetsforbedring, men et investeringstilskud, idet afskrivningerne ikke bare fremrykkes. Fradraget for F&U var i forvejen besluttet permanent forhøjet til 110 pct., og der er politiske ønsker om at lade den midlertidige forhøjelse til 130 pct. blive stående efter krisen. Spørgsmålet er dog, hvad der kan begrunde et tilskud til investeringer i F&U? Det primære økonomiske argument er, at der kan være positive afsmittende "nabo-effekter" af virksomhedernes forskning og udvikling, de ikke selv er i stand til at høste. Dermed bliver investeringerne lavere end det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige. Et tilsvarende argument er dog blevet gjort gældende også for investeringer i andet kapital allerede af Summers (1981). For F&U-investeringerne gælder det imidlertid, at de allerede under gældende regler er begunstiget. Skattemæssigt er der adgang til at straksafskrive og samtidig fratække renteudgifterne<sup>4</sup>. Hertil kommer adgangen til at patentere, som beskytter mod, at andre virksomheder kan udnytte opdagelser og innovationer uden at betale – dvs. forhindrer nabo-effekterne. Og selv om der måtte være et argument for at skattesubsidiere F&U-investeringer med nabo-effekter, findes der ingen måde at sikre, at subsidiet rammer netop de investeringer.

---

<sup>3</sup> For konkurser opgjort i uge 1-43 og for konkursbegæring opgjort i uge 1-47.

<sup>4</sup> Under såkaldt neutral beskatning, som alene retter sig mod overnormale afkast, kan det opnås ved at give adgang til straksafskrivning, men ikke fradrag for renter. Det eksisterende selskabsskattesystem er i almindelighed mindre gunstigt end et neutralt skattesystem.

Det er tillige besluttet at yde en investeringspræmie til almindelige driftsmidler (som led i den grønne skattereform). Driftsmidler anskaffet mellem 23. november 2020 og udgangen af 2022 kan afskrives med 116 pct. af værdien. Her er tale om et genbrug af det "investeringsvindue", der blev anvendt for at fremrykke investeringer i kølvandet på finanskrisen.

Endvidere blev det i tilknytning til finanslovsaftalen for 2022 besluttet at udvide den såkaldte bolig-job-ordning i 2021, således at både loftet for håndværksydelser og for serviceydelser hæves til 25.000 kr. hver fra henholdsvis 12.800 kr. og 6.400 kr. per person. Skatteværdien for serviceydelser hæves fra kommuneskattesatsen (25,6 pct. i gennemsnit) til 35 pct.

Samlet set tegner skattepolitikken sig for mindre del af den samlede finanspolitiske lempelse under epidemien, men en betragtelig del af likviditetsstøtten.

### **Aftalen om "Arne-pension"**

Regeringen gik til valg på at indføre mulighed for at gå tidligt på pension for nedslidte, den såkaldte "Arne-pension". Det resulterede i en aftale i 2020 med støttepartierne og Dansk Folkeparti. Retten til at gå tidligt på pension baserer sig på mindst 42 års anciennitet på arbejdsmarkedet; det giver ret til et års tidligere tilbagetrækning, mens 44 års anciennitet giver ret til 3 års tidligere tilbagetrækning. Perioder i arbejde, i ledighed og på barsel tæller med i optjeningsretten. Ordningen ventes at reducere arbejdsudbuddet med 6.000 personer i 2020, stigende til 10.000 personer i 2025. Udgifterne til den samlede aftale om "Arne-pensionen" – som også indebærer en lempelse af arbejdskravet i seniorensordningen – stiger fra 2,4 mia.kr. i 2022 til 3,7 mia.kr. i 2025.

Finansieringen af aftalen kommer fra det kommunale beskæftigelsesområde, råderummet samt en række skattestramninger med virkning fra 2023. For det første indføres en særlig ekstra selskabsskat for den finansielle sektor (under betegnelsen "samfundsbidrag"), som skal give 1 mia.kr. fra 2023, stigende til 1¼ mia.kr. fra 2024. Med særskatten vil banker og forsikringsselskaber mv. være den eneste sektor, som ikke betaler standardsatsen på 22 pct. (dog undtaget kulbrinteskattepligtige, der efter en aftale mellem staten og DUC bibeholdt selskabsskattesatsen på 25 ved selskabsskattenedsættelsen i 2013). Det er endnu ukendt, hvor stor satsforhøjelsen for den finansielle sektor vil blive; aftalen sigter som nævnt på at ramme et bestemt finansieringsbidrag.

For det andet indføres lagerbeskatning for ejendomsselskabers ejendomsavancer. Begrundelsen er, at avancerne hidtil er blevet beskattet ved realisation, og at også denne beskatning har kunnet udskydes ved at sælge det selskab, der ejer ejendommen, frem for selve ejendommen. Endvidere er pensionskassernes ejendomsavancer allerede lagerbeskattet med PAL-skatten. Mod lagerbeskatningen taler, at avancerne er vanskelige at opgøre, og at avancerne baserer sig på forventede fremtidige lejeindtægter mv., som vil blive beskattet, når de opstår, samt rentefald, som øger såvel værdien af ejendommene som kapitalværdien af de fremtidige skatteindtægter.

For det tredje indebærer aftalen, at loftet i aktiespareordningen og for investorfradraget ikke stiger som ellers aftalt. Der vil fortsat højst kunne indskydes 100.000 kr. på en aktiesparekonto og gives fradrag for halvdelen af investeringer op til 400.000 kr. Disse ordninger blev indført for

at stimulere aktiv opsparing i aktier og øge tilførslen af risikovillig kapital. Det var dog i forvejen tvivlsomt, om ordningerne bidrager væsentligt til kapitaldannelsen og om der kan ventes nogen væsentlige negative erhvervsøkonomiske konsekvenser at fastholde grænserne. Det er formentlig under alle omstændigheder mere effektivt at sænke de meget høje øverste satser på aktieafkast og på kapitalindkomst. Den høje beskatning indebærer, at afkastkravet til risikofyldte investeringer i nye og mindre virksomheder bliver meget stort. Regeringen havde endda planlagt at stramme også beskatningen af aktie- og kapitalindkomst, men det gled ud under de politiske forhandlinger.

Endelig indføres et loft over fradragsretten i selskabsskatteindkomsten for bruttolønudgifter over 7 mio.kr. pr. medarbejder. Det ventes at bidrage med 150 mio.kr. Som for de øvrige finansskilder er der ingen tvivl om de symbolske motiver med stramningerne, men i dette tilfælde er det altså sparsomt med det provenumæssige bidrag til "Arne-pensionen".

### **Aftaler om klima, "grøn skattereform" og biler**

Et bredt flertal indgik sommeren 2020 en klimaafnåte for energi og industri. Den er et bidrag til at indfri den såkaldte 70 pct.-målsætning i klimaloven. Den går ud på at nedbringe drivhusgasudledningen med 70 pct. fra 1990 til 2030. Heraf har knap 30 pct. fundet sted de sidste to årtier, og yderligere godt 10 pct. menes at komme med allerede gennemførte initiativer. Der resterer altså knap 30 pct. af 70 pct.-målet, hvortil sommerens aftale håbes at bidrage med små 5 procentpoint. Aftalen er en blanding af subsidier, regulering og initiativer på afgiftsområdet.

Afgifterne på varme omlægges, så satsen for rumvarme forøges med 5,6 øre/GJ til 62,3 øre, mens satsen for elvarme nedsættes fra 15,5 øre/kWh til EU's minimumssatser på henholdsvis 0,4 øre for erhverv og 0,8 øre for husholdninger. Omlægningen medfører, at der er samme sats for el til både proces og varme, så det ikke udløser ekstra afgift at udnytte overskudsvarme fra elforbrug, f.eks. i datacentre. Hidtil har den forskellige afgiftsbehandling af varme og proces nødvendiggjort en afgift på overskudsvarme, hvilket har været meget vanskeligt at forklare: Det ligner en afgift på "ikke at fyre for gråspurvne". Og da elforbrug finder sted inden for EU's såkaldte CO<sub>2</sub>-kvotesektor, har der ikke været noget godt argument for ikke at sidestille afgifterne på el uanset formålet med anvendelsen. Husholdningerne vil dog fortsat betale en betydelig afgift på almindeligt elforbrug, selv om også den er blevet reduceret de senere år.

Afgiftsforskellen mellem proces og varme, der ikke er baseret på el, øges med aftalen, hvilket egentlig øger behovet for en afgift på overskudsvarme, så der ikke gives tilskyndelse til at producere varme via proces. Men i stedet er det aftalt at fjerne overskudsvarmeafgiften, hvis det kan certificeres, at overskudsvarmen er "ægte" - altså ville have været produceret alligevel - eller den er omfattet af en aftale om energieffektiviseringer.

Med aftalen udskydes desuden den ellers aftalte midlertidige energiafgiftsforhøjelse fra Energi-aftalen i 2018. Det sker med henvisning til konjunkturerne under coronaepidemien.



Endelig indebar aftalen, at regeringen i efteråret skulle fremlægge og indkalde til forhandlinger om en grøn skattereform. Modellen skulle både indeholde modeller for en ensartet afgift på CO<sub>2</sub>e og ændringer i de nuværende afgifter, så det på kort sigt trækker i retning af en mere ensartet CO<sub>2</sub>e-beskatning. "e" i CO<sub>2</sub>e står for ækvivalenter, og udover CO<sub>2</sub> består det primært af landbrugets udledninger af bl.a. metan og lattergas. Disse udledninger fra landbruget – som især kommer fra kvæg og andre drøvtyggere, husdyrgødning og dyrkning af tidligere vådområder – er i dag ikke beskattet og er samtidig ikke mulige at opgøre på bedriftsplan. Derfor ville en ensartet afgift på al CO<sub>2</sub>e være vanskelig at indføre på kort sigt. Et led i aftalen var således at udvikle emissionsregnskaber for landbrugsbedrifter.

Regeringens udspil og den endelige aftale om grøn skattereform indgået af partierne i december indeholder dog foreløbig ingen generel afgift på CO<sub>2</sub>e. I stedet hæves energiafgifterne på fossile brændsler til proces med 6 kr./GJ gradvist fra 2023-25 fra 4,5 kr./GJ for almindelig proces. Samtidig udpeges en ekspertgruppe, der skal udarbejde modeller for en CO<sub>2</sub>e-afgift. Derefter skal det politiske arbejde med denne brede afgift forløbe i, hvad man kalder den grønne skattereforms fase 2, der begynder i 2023. Det er partiernes "ambition, at Danmark i 2030 skal have en ensartet CO<sub>2</sub>e-afgift... De to faser skal ses under ét og være hovedmotor til indfrielsen af 70 pct.-målsætningen" (Regeringen 2020).

Det er almindelig anerkendt blandt økonomer, at en generel afgift på CO<sub>2</sub>e er den mest omkostningseffektive måde at nå 70 pct.-målet. Det er dog selv da ikke uden væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger, hvilket afspejler, at det nødvendige afgiftsniveau skønnes at skulle hæves med 1.155 kr./ton (Brøns-Petersen 2020b), hvilket er omtrent en tredobling af de nuværende gennemsnitlige afgifter (i form af CO<sub>2</sub>-afgift, energiafgift, CO<sub>2</sub>-kvote mv. på alle udledninger, bortset fra biler).

De politiske aftaler, senest den om "grøn skattereform" er desuden bundet ind i så mange betingelser, at noget realistisk set må ende med at give sig. Ekspertgruppen skal komme med forslag, der er "provenuneutrale og understøtter BNP og arbejdsudbud på en socialt afbalanceret måde".

En måde at modvirke de samfundsøkonomiske omkostninger ved at realisere klimamålet er gennem kompenserende strukturpolitiske tiltag på f.eks. skatteområdet (se Brøns-Petersen 2020a for konkrete modeller). Aftalen indeholder da også som tidligere nævnt også et par lempelser (investeringspræmier via afskrivningssystemet), som dog kun er midlertidige og sigter på at lempe finanspolitikken. Hertil kommer en varig forhøjelse af bagatelgrænsen for straksafskrivning af småaktiver fra 14.100 kr. til 30.000 kr. samt en forlængelse af bundfradraget i svovlafgiften til 2025.

Et separat tema på den grønne dagsorden i 2020 var beskatningen af grønne biler, dvs. elbiler og hybride pluginbiler, der kan køre på både konventionelt brændstof og el. I optakten til valget i 2019 spillede først Socialdemokratiet ud med et mål om en halv million grønne biler i 2030, hvorefter konventionelle biler skulle forbydes, (efterfulgt af et forbud i 2035 også mod hybride biler). VLAKE-regeringen fordoblede målet til 1 mio. biler. Klimarådet gik så vidt at lufte et mål om 1,5 mio. grønne biler i 2030. Den nuværende regerings støttepartier foreslog forbud tidligere end 2030.

Spørgsmålet om en konkret model for at fremme grønne biler blev imidlertid af VLAK-regeringen overladt til en kommission, Eldrup-kommissionen, der fremlagde sin første rapport i efteråret 2020 (Kommissionen for grøn omstilling af personbiler 2020). Kommissionen fandt ligesom tidligere analyser (Brøns-Petersen og Gjedsted 2019a; 2019b), at der er meget store samfundsøkonomiske omkostninger ved at reducere drivhusgasser fra personbiler. Det hænger sammen med de i forvejen meget høje afgifter på biler og den eksisterende begunstiggelse af grønne biler<sup>5</sup>. Det medfører en såkaldt skyggepris – altså samfundsøkonomisk omkostning – på omkring 4.000 kr. på at fjerne et ton CO<sub>2</sub> ved at skifte fra benzin og diesel til el. Det er langt over, hvad andre udledninger er belastet med i afgifter mv., og selv hvad der som sagt skal til i generel CO<sub>2</sub>e-afgift for at nå 70 pct.-målet. Det tager desuden tid at udskifte bilparken, så derfor bidrager selv vidtgående mål ikke særlig meget til 70 pct.-målet. Selv 1 mio. grønne biler i 2030 ville kun bidrage med 1,5 mio. ton i CO<sub>2</sub>-reduktion, skønner kommissionen. En halv mio. biler vil næsten ingen effekt have – 0,2 mio.ton – hvilket hænger sammen med, at størstedelen af målet forventes at blive opfyldt uden nye politiske tiltag.

Med rapporten som baggrund indgik regeringen og dens støttepartier i december 2020 en aftale om at omlægge bilafgifterne. Den skønnes at ville give 775.000 grønne biler i 2030 og en CO<sub>2</sub>-reduktion på bare 0,5 mio. ton.

Registreringsafgiften får tilført en ny sats på 25 pct. af de første 65.000 kr. De øvrige skalatrin på 85 pct. og 150 pct. (over 202.200 kr.) bevares. De eksisterende fradrag for sikkerhedsudstyr, energieffektivitet og batterier afskaffes. Til gengæld indføres et progressivt CO<sub>2</sub>-tillæg, som er udmålt efter den fabriksberegnete udledning per kilometer. Der indføres desuden et bundfradrag, som er stærkt afhængig af motortype. Endelig indføres den fulde registreringsafgift for el- og hybrid-plugin-biler gradvist, så de betaler 40 pct. af fuld afgift i 2021 og 80 pct. i 2030.

Desuden øges den årlige ejerafgift for eksisterende biler og yderligere for nye biler, ligesom ordningen med lav elafgift til opladning forlænges.

Justeringerne bærer præg af, at der er ”regnet baglæns” for at nå et kompromis mellem de politiske ønsker til omlægningen. De omfatter udover CO<sub>2</sub>-reduktionen – der som nævnt bliver ganske beskedne – ønsker til fordelingsprofil og uændret provenu. Eldrup-kommissionen, der også var underkastet sådanne mål, måtte meddele, at de ikke kunne forenes, hvis de skulle tages for pålydende. Det har også forligspartierne måttet sande. Således vil nogle dyre biler med elteknologi kunne få betydelige nedslag i afgiften, mens benzinbiler i lavprissegmentet bliver dyrere.

Eldrup-kommissionen afviste et forbud mod salg af konventionelle biler i 2030, alene fordi det strider mod EU-retten. I aftalen er det imidlertid ændret til, at Danmark vil fremføre ønske om, at EU indfører et forbud i stedet.

---

<sup>5</sup> Grønne biler er midlertidigt begunstiget af særlige rabatter i registreringsafgiften. Selv efter udløbet af disse ordninger, vil den almindelige registreringsafgift og grønne ejerafgift begunstige grønne biler, fordi der ydes store nedslag for energieffektivitet. Det gælder også efter de aftalte justeringer af bilafgifterne.

I aftalen indgår desuden bl.a. en justering af beskatningsreglerne for fri bil, så miljøelementet kommer til at veje tungere, og indførelse af en kilometerbaseret vejafgift for lastbiler fra 2025. Det eksisterende krav om iblanding af VE-brændsler i benzin og diesel forøges og udvides til flere brændsler. Formelt set er der ikke tale om en skat, men kravet virker på samme måde for forbrugere, fordi det øger brændstofpriserne.

### Ejendomsvurderinger udsat igen

Udviklingen af et nyt ejendomsvurderingssystem, der har stået på siden 2014, blev også sidste år udsat for nye forsinkelser og budgetscred. I 2019 blev ikrafttrædelsen af den nye ejendomsbeskatning udsat fra 2021 til 2024, og i 2020 blev udsendelsen af vurderingerne yderligere udsat til 2021.

De seneste vurderinger af ejerboliger blev udsendt i først 2012. Hvis vurderingerne ikke udsættes for yderligere forsinkelser, vil der altså have gået næsten ti år siden sidste vurdering. I denne periode er ejendomsskatterne udskrevet med udgangspunkt i de gamle vurderinger. Klageadgangen har været suspenderet, men den bliver ifølge planen genoptaget, når de nye vurderinger kommer – også tilbage i tid.

Rigsrevisionen (2020) udsendte i september en påtale af manglende økonomistyring af det nye vurderingssystem.

I lyset af de talrige problemer med systemet vil det næppe være overraskende, hvis der kommer yderligere ændringer i planen i løbet af 2021.

### Referencer

Brøns-Petersen, Otto. 2018. *James M. Buchanan*. Statskundskabens klassikere. København: Djøf Forlag.

———. 2020a. "Hvor store strukturreformer skal der til som modvægt til 70 pct.-klimamål?" *Cepos analysenotat*.

———. 2020b. "Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål". *Cepos analysenotat*.

———. 2020c. "Drop forargelsen. Staten er nødt til at sætte en prisseddel på hvad et menneskeliv er værd". *Dagbladet Politiken*, 24. april 2020. <https://politiken.dk/debat/kroniken/art7759444/Drop-forargelsen.-Staten-er-n%C3%B8dt-til-at-s%C3%A6tte-en-prisseddel-p%C3%A5-hvad-et-menneskeliv-er-v%C3%A6rd>.

Brøns-Petersen, Otto, og Søren Havn Gjedsted. 2019a. "Hvad vil regeringens plan for grønne biler koste?" CEPOS Analysenotat. <https://www.cepos.dk/system/tdf/media/documents/notater/2019/Udgiften%20ved%201%20mio%20gr%C3%B8nne%20biler.pdf?file=1&type=node&id=4680&force=>.

———. 2019b. “Radikale Venstres forslag om grønne biler giver stort samfundsøkonomisk tab og beskedent bidrag til klimamål.” CePOS arbejdsrapport. <https://cepos.dk/media/3905/radikale-venstre-elbiler.pdf>.

De Økonomiske Råds Sekretariat. 2020. “Dansk Økonomi, efterår 2020”. [https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/endelig\\_rapport/e20\\_dansk\\_oekonomi\\_efteraar\\_2020\\_web.pdf](https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/e20/endelig_rapport/e20_dansk_oekonomi_efteraar_2020_web.pdf).

Herby, Jonas. 2021. “Litteraturstudie af effekten af nedlukning og social distancering mod COVID-19”. *CEPOS arbejdsrapport*.

International Monetary Fund. 2020. *World Economic Outlook 2020*. Washington, DC: IMF.

Kommissionen for grøn omstilling af personbiler. 2020. “Delrapport 1. Veje til en grøn bilbeskatning”. Finansministeriet. [https://fm.dk/media/18227/delrapport-1\\_veje-til-en-groen-bilbeskatning\\_kommissionen-for-groen-omstilling-af-personbiler\\_web-a.pdf](https://fm.dk/media/18227/delrapport-1_veje-til-en-groen-bilbeskatning_kommissionen-for-groen-omstilling-af-personbiler_web-a.pdf).

OECD. 2020. *Economic Outlook December 2020*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/39a88ab1-en/index.html?itemId=/content/publication/39a88ab1-en>.

Regeringen. 2020. “Aftale om grøn skattereform”. <https://fm.dk/media/18317/aftale-om-groen-skattereform.pdf>.

Rigsrevisionen. 2020. “Notat om beretning om Skatteministeriets styring af økonomien i udviklingen af det nye ejendomsvurderingssystem”. <https://www.rigsrevisionen.dk/media/2105610/1508-20.pdf>.

Summers, Lawrence H. 1981. “Taxation and Corporate Investment: A q-Theory Approach”. *Brookings Papers on Economic Activity* 1981 (1): 67. <https://doi.org/10.2307/2534397>.