

## SKATTEØKONOMISK OVERSIGT 2022: HASTIGT UD AF CORONAENS SKYGGE

31-01-2022

AF ANALYSECHEF OTTO BRØNS-PETERSEN (20 92 84 40)

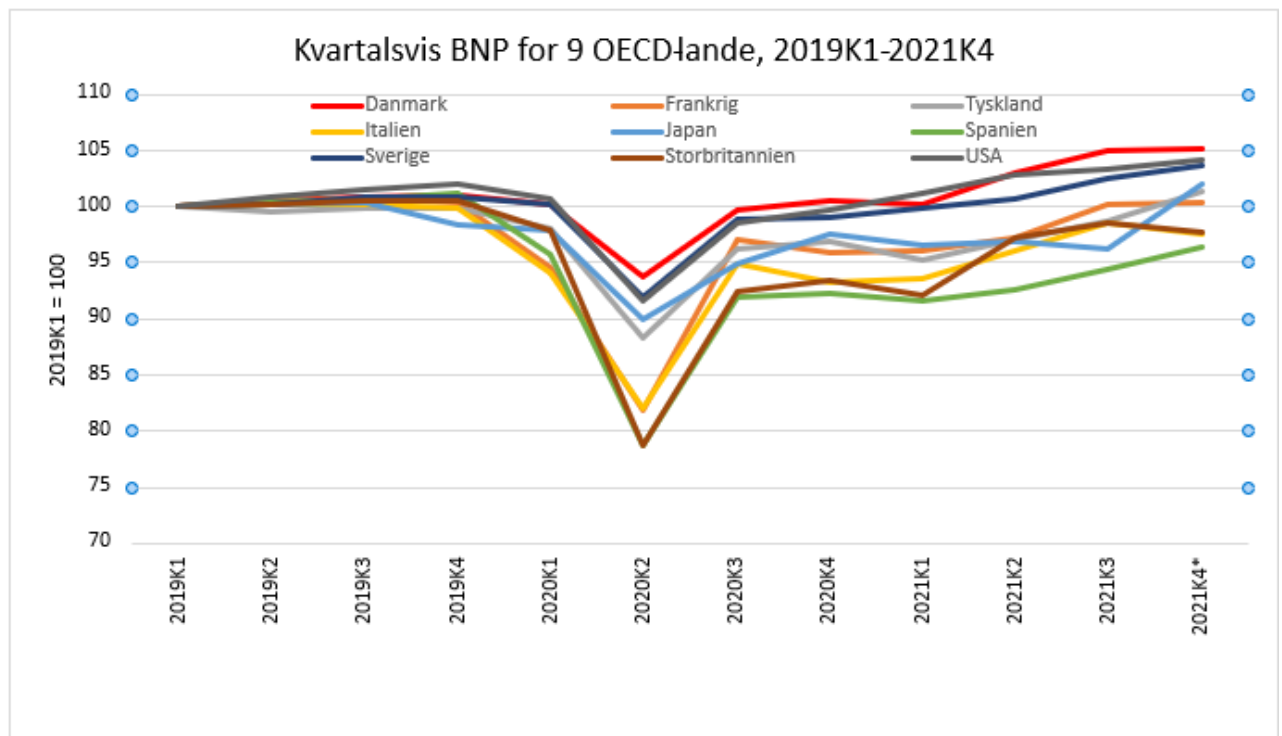
*(Dette arbejdspapir er blevet bragt i sin helhed i SR-Skat, nr. 01, 2022)*

2021 var lige som året før stærkt påvirket af corona-pandemien. Men hvor de fleste udviklede økonomier blev ramt af recession i 2020, så blev året efter en stærk tilbagekomst med nogle af de højeste vækstrater set i mange år. I Danmark fik vi den højeste, vi har set siden årtusindskiftet. Tilbageslaget i 2020 var også historisk, men blev dog overgået af finanskriseåret 2009.

Allerede i løbet af 2020 fik man en forsmag på, hvad der ventede. I 3. kvartal sprang aktiviteten kraftigt i vejret, da frivillige og påbudte distanceringer aftog, fordi epidemien løsede sit kvælertag. Som figuren viser, var billedet ens i en række lande. Det gik så den modsatte vej hen over vinteren med ny smittestigning og nye indgreb, som igen blev afløst af hurtig fremgang, da de atter blev lempet. Det var varslende om, at pandemien ikke ville trække en langvarig afledt krise med lav efterspørgsel efter sig. Tværtimod har epidemien økonomisk set karakter af en udbudskrise, og økonomien retter sig relativt hurtigt, når distanceringen falder.

Der er naturligvis ikke tale om, at den økonomiske vækst bliver højere varigt, men at den midlertidigt skyder i vejret, indtil efterslæbet er indhentet. Den høje vækst i 2021 i OECD-landene på anslået 5,3 pct. skal således ses på baggrund af et fald året før på 4,7 pct.<sup>1</sup>

Figur 1. BNP i udvalgte lande



<sup>1</sup> De internationale konjunkturprognoser i denne artikel bygger på OECD (2021).

Til trods for krisens midlertidige karakter er den økonomiske politik blevet lempet voldsomt under krisen. Først og fremmest har de store centralbanker gennemført uset omfattende opkøbsprogrammer, som har pumpet store mængder likviditet ud.

Centralbankernes balance i USA og euro-området er omtrent fordoblet i forhold til før pandemien. Det kommer også til at præge små økonomier. I Danmark fører vi fastkurspolitik over for euro'en, og Nationalbanken har derfor også måttet føre en lempelig pengepolitik. Ellers ville kronen sprænge rammen for fastkursen. På den måde "importerer" vi lempelsen fra euroområdet.

Desuden har mange lande lempet finanspolitikken midlertidigt, da epidemien ramte. Det er et resultat både af tilsigtede lempelser og bivirkninger af coronarelaterede udgifter samt automatiske finanspolitiske reaktioner<sup>2</sup>. Ingen EU-lande bortset fra Danmark og Luxembourg ser ud til at have overholdt de finanspolitiske grænser for underskud i EU's vækst- og stabilitetspagt i 2021 (herhjemme har især den ekstraordinære udbetaling af feriepenge fremrykket skatteindtægterne). Budgetreglerne er dog suspenderet under krisen, men en del lande gik ind i krisen med i forvejen svage offentlige finanser, som allerede da var anledning til bekymring. I USA har præsident Biden sat den i forvejen ekspansive udgiftspolitik under præsident Trump et gear op.

Den lempelige pengepolitik har især i USA medført voksende inflation, som dog også ses i mange EU-lande. Det har skabt en vis frygt for en tilbagevenden til 1970'ernes "stagflation" med høj prisstigningstakt og svag økonomi. Der er intet, som forhindrer, at inflationen bliver midlertidig, hvis pengepolitikken strammes op igen. I 1970'erne veg de pengepolitiske myndigheder imidlertid længe uden om den nødvendige opbremsning, som ganske vist blev mere smertefuld, som tiden gik, men som det kunne give kortsigtede politiske gevinster at skyde foran sig.

Det store spørgsmål er derfor, hvornår og hvor meget centralbankerne vil stramme kursen igen. Foreløbig har både den europæiske og den amerikanske centralbank henvist til, at de forhøjede prisstigninger er midlertidige og forbundet med forsyningsvanskeligheder efter corona-tilbageslagene. De har dog også annonceret, at de påbegynder en neddrøsling af opkøbsprogrammerne i løbet af i år.

Usikkerheden om pengepolitikken er i sig selv en væsentlig kilde til usikkerhed om udviklingen i den globale økonomi i 2022. Men andre faktorer kommer oveni. Først og fremmest er der usikkerhed om pandemiens udvikling og de politiske reaktioner, hvis den måtte tage til. I slutningen af sidste år førte fremkomsten af en ny, mere smitsom SARS-CoV-2-mutation, omikron-varianten, til fornyede politiske restriktioner på borgernes bevægelsesfrihed i både Danmark og udlandet. Forhåbningen om at opnå varig immunitet gennem vaccination eller infektion er opgivet igen. Der tegner sig i stedet et billede, hvor virus til stadighed muterer, og hvor nye vaccinationer også til stadighed er nødvendige - og uden at give fuld sikkerhed imod infektion. Det er et kapløb, som især inden for en kortere tidshorisont kan være svært at forudse. Og få regeringer har lagt strategier på bordet for det lange løb.

Foreløbig har vaccinationerne dog sænket både smitterisiko og især graden af komplikationer hos de smittede. Man kan håbe på, at det som med andre epidemiske sygdomme som influenza med tiden fører til stadig mindre alvorlige og mere forudsigelige bølger (bl.a. fordi mutationer med mindre alvorlige symptomer har lettere ved at brede sig og dermed fortrænge mere alvorlige varianter), men i hvert fald for det kommende år er pandemien fortsat en betydelig usikkerhedskilde.

---

<sup>2</sup> Når aktiviteten falder, øges de offentlige udgifter til overførselsindkomster, mens skatteindtægterne bliver mindre end ellers. Danmark har særligt store automatiske finanspolitiske reaktioner på grund af høje marginalsatser og overførselsindkomster.

De mulige, negative økonomiske konjunkturer hænger ikke blot sammen med, at befolkningerne og virksomhederne udviser større forsigtighed, når smitterisikoen stiger. Regeringernes reaktion i form af nedlukninger og andre tiltag bidrager også. Og i modsætning til frivillig distancering, hvor man må forvente, at folk begrænser de mindst væsentlige kontakter, så rammer tvungen nedlukning over en bred kam med væsentlig større omkostninger til følge.

Det er baggrunden for, at bl.a. den danske regerings ekspertudvalg anbefaler i højest mulig grad at anvende kommunikation og dermed forbundet frivillig adfærd, før egentlige restriktioner tages i anvendelse (Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark 2021).

De omfattende finanspolitiske lempelser under pandemien har svækket de offentlige finanser midlertidigt, men har i en række lande også øget den langsigtede sårbarhed. Det er endnu en kilde til usikkerhed på både kort og lang sigt.

I EU gik de sydeuropæiske lande med Italien i spidsen ind i coronakrisen i 2020 med høj gæld og svag budgetbalance. Der var ikke meget fedt på kroppen i reserve. Det udløste i første omgang en omfattende redningsfond i EU på 750 mia. euro, som primært kommer disse lande til gode - om end også lande som Danmark for et syns skyld får mindre tilskud til bl.a. grøn omstilling. I et helt uset omfang bygger fonden på fælles låntagning og storstilet omfordeling mellem landene.

Konstruktionen forhindrer dog ikke, at der er fortsatte, massive underskudsproblemer. Hidtil har stabilitets- og vækstpagtens budgetregler været suspenderet (til og med i år), og i 2021 var det alene Danmark og Luxembourg, som vurderes at have holdt sig inden for rammerne. Det gennemsnitlige underskud i EU lå på ca. 7 pct. af BNP i 2021, langt over grænsen på 3 pct. Kun ti EU-lande ventes at have overholdt reglen om, at den offentlige gæld ikke må overstige 60 pct. af BNP. Italiens gæld ligger på 155 pct. af BNP og Grækenlands på over 190 pct.

EU skal i løbet 2022 drøfte, om budgetreglerne skal lempes, hvad bl.a. Frankrig har et stærkt ønske om. Den franske statsgæld er knap det dobbelte af grænsen, og underskuddet ventes kun nedbragt til ca. 4 pct. i 2024 ifølge de uafhængige budgetovervågningsmyndigheder (EU Independent Fiscal Institutions 2021). En række nordeuropæiske lande, inklusive Danmark, stritter imod en lempelse. Spørgsmålet er imidlertid i høj grad, hvad Tyskland ender med at beslutte sig for. En del af spillet i EU går ud på at forsøge at kæde budgetregler og grøn omstilling sammen: Skal Sydeuropa gå med til en mere vidtrækkende klimapolitik, må de nordligere lande acceptere lempeligere regler - og reelt også at betale en væsentlig del af regningen.

Det er dog ikke kun i EU, man finder store budgetubalancer. Storbritannien og USA skønnes at have haft underskud i omegnen af 10 pct. af BNP i 2021, og der vil fortsat være strukturelle underskud efter coronaen. Den føderale gæld i USA svarer til omkring et års BNP, hvilket - uden ny politik - ifølge Congressional Budget Office (2021) vil nå 200 pct. frem mod 2050. Til trods for, at den amerikanske statsgældskvote ligger på et historisk højt niveau, som svarer til niveauet ved slutningen af Den Anden Verdenskrig, synes den under både præsident Trump og præsident Biden at være forsvundet fra den politiske dagsorden.

USA har evne til at bære et højere gælds niveau end mange andre lande, fordi der er udsigt til højere gennemsnitlig vækst, og fordi dollaren stadig er den internationale hovedvaluta, men landet er ikke immunt over for at kunne blive ramt af en negativ gælds dynamik.

I øjeblikket kan den lave rente ikke bidrage til en sneboldeffekt af store underskud, men det karakteristiske ved en gældskrise er netop, at øget bekymring for tilbagebetalingsevnen kan få renten til at springe i vejret. I forvejen kan strammere pengepolitik gøre det sværere end hidtil at finansiere en høj gæld.

OECD forventer, at den økonomiske vækst i år aftager til 3,9 pct. i hele OECD-området. Dermed vil økonomierne spise sig yderligere ind på den trend, der havde været uden corona-tilbageslaget, men ikke helt lukke gabet. Forudsætningen for skønnet er, at der ikke kommer betydelige chok. Det vil med andre ord nok sige, at de nævnte kortsigtede usikkerheder og forbundne trusler ikke materialiserer sig.

### Konjunkturerne i Danmark

Danmark er med sin beskedne størrelse naturligvis meget følsom over for udviklingen i omverdenen. Foreløbig er vi kommet lettere igennem krisen og uden så tung en bagage at slæbe med videre. Recessionen i 2020 var et fald i BNP på 2,7 pct., mindre end det halve af euro-områdets på 6,5 pct. Den danske vækst skønnes til 3,9 pct. sidste år (lidt under euro-landenes på 5,2 pct.). I år forventer Finansministeriet (2021c) en dansk vækst på 2,8 pct.<sup>3</sup>, hvilket fortsat er over det langsigtede vækstpotentiale. Der er dog grænser for, hvor meget kapacitet, der er tilbage til indhentningsvækst. Ledigheden faldt således sidst i 2021 til et niveau, som vi ikke har set siden finanskrisens udbrud.

De danske offentlige finanser er fortsat teknisk set overholdbare med omkring 1,1 pct. af BNP. Det vil sige, at der på lang sigt opkræves 1,1 pct. af BNP mere i skatter end nødvendigt for at finansiere uændret udgiftspolitik (herunder allerede aftalte reformer af tilbagetrækningsalderen). Der var desuden et såkaldt råderum på 19,5 mia.kr., da Finansministeriet opgjorde det sidste forår (Regeringen 2021a). Det er, hvad der kan disponeres over til lavere skatter eller højere offentligt forbrug om året frem mod 2025. Regeringen ønsker at reservere 11 mia.kr. heraf til såkaldt "demografisk træk". Finansloven for i år må formodes at have lagt beslag på en væsentlig del af resten.

Danmark kunne således nyde godt af, at vi gik ind i krisen med forholdsvis stærke offentlige finanser, som politikken under coronakrisen imidlertid har gjort indhug i. Langt størstedelen af bistanden til erhvervslivet havde karakter af likviditetsstøtte gennem udskudte betalingsfrister for moms, a-skat og arbejdsmarkedsbidrag, som normaliseres i løbet af 2022. Den egentlige budgetbelastning af likviditetsstøtten består i tab på fordringerne; tab der ikke blev prissat, fordi lånene var rentefri. Dernæst har selve håndteringen af epidemien indebåret en betydelig omkostning til bl.a. test og vaccinationer. Endelig er der gennemført en række hjælpepakker med bl.a. løntilskud og konjunkturstimulerende tiltag. Samlet har Danmarks Statistik (2021) optalt, at de direkte offentlige udgifter til corona beløb sig til 80 mia.kr. i 2020 og første halvdel af 2021. Heraf tegner de direkte sundhedsudgifter sig for godt 18 mia.kr. I andet halvår 2021 er der løbet ekstra på, navnlig under omikron-bølgen sidst på året.

Som en slags parallel til virksomhedernes likviditetsstøtte har husholdningerne fået udbetalt indefrosne feriepenge, idet der dog ikke er tale om et lån, men om fremrykning af penge, de i forvejen havde til gode. Fremrykningen forbedrer den offentlige saldo, fordi beskatningen også fremrykkes. Uden dette element ville den offentlige sektors faktiske saldo have været tæt på den normalt tilladte EU-grænse på 3 pct. af BNP. Det har også hjulpet på de kortsigtede offentlige finanser, at aktiekurserne bl.a. som følge af den lempelige pengepolitik er steget betragteligt under epidemien. Navnlig lagerbeskatningen af pensionsafkast, PAL-skatten, har givet et usædvanligt højt provenu.

<sup>3</sup> Prognosetal for Danmark bygger på Finansministeriet (2021c)

Den lempelige finanspolitik har medført en markant stigning i det offentlige forbrug på 5,4 pct. i 2021. Selv korrigeret for corona-relaterede merudgifter steg det med 3,1 pct. Der ventes et fald i år på 1,4 pct., eller en stigning på 0,9 pct. korrigeret for coronaudgifter. Under hensyntagen til corona og lavere stigningstakt i år er der tale om en offentlig forbrugsvekst, som ligger langt over det såkaldt demografiske træk på ca. 0,4 pct. om året, som regeringen har givet løfte om at øge udgifterne med. Forbrugsstigningen indebærer, at antallet af offentligt ansatte er steget med 29.000 personer fra før epidemiudbruddet til 3. kvartal 2021. Tallet må forventes at falde i år, hvis der kræves færre til at håndtere corona-situationen, men Finansministeriet (2021b) forventer, at broderparten af forøgelsen bider sig fast<sup>4</sup>.

Det bemærkelsesværdigt hurtige skifte fra epidemibestemt tilbageslag til fornyet fremgang medførte, at der blev luftet bekymringer for overophedning, endnu mens de sidste stimuleringspakker stadig lå på forhandlingsbordet i forsommeren. I finanslovsforslaget straks efter sommerferien blev der i stedet sat stramninger på dagsordenen (størstedelen kan dog henføres til, at der ikke længere udbetales indefrosne feriepenge eller lønkomensation).

Det understreger vanskelighederne ved at styre konjunkturerne gennem finanspolitikken; pengepolitikken er som sagt uden for dansk rækkevidde, så længe vi fører fastkurspolitik.

### Strukturpolitikken

Danmarks vigtigste økonomiske udfordring er dog ikke konjunkturpolitisk, men strukturel. Der kan imidlertid være et argument for at *time* strukturpolitikken, så den understøtter de konjunkturrelle udfordringer. Den mangel på arbejdskraft, der præger en højkonjunktur, må i sidste ende klares ved, at lønniveauet tilpasser sig - hvilket det i øvrigt så småt er begyndt på. Men andre bidrag til at øge arbejdsudbuddet kan yde et bidrag til at dæmpe konjunkturulige vægtene.

Den økonomiske politik siden regeringsskiftet har hidtil virket negativt på arbejdsudbuddet, som ifølge Finansministeriet (2021a) vil falde med i alt godt 10.000 fuldtidsbeskæftigede. Langt hovedparten skyldes Arne-pensionen. Det er imidlertid en del af det forståelsespapir, regeringen aftalte med sit parlamentariske grundlag ved sin tiltræden, at initiativer, der sænker beskæftigelsen, skal modsvares af andre, som mindst øger den lige så meget. Derfor fremlagde regeringen (2021b) i september et udspil "Danmark kan mere I" med forslag, der i alt øger beskæftigelsen med godt 10.000 personer (i såvel 2025 som 2030). Udspillet indeholder for det første en stramning af reglerne for overførsler - herunder lavere satser og kortere dagpengeperiode for dimittender og pligt til at arbejde 37 timer for ledige på overførselsindkomst. For det andet forbedres incitamentet til at arbejde for bl.a. ægtefæller til overførselsindkomstmodtagere, som i dag modregnes i pension, når ægtefællen øger sin arbejdsindkomst. Endelig indeholder udspillet en række forslag på skatteområdet (herom senere).

Samtlige foregående regeringer de seneste 40 år har gennemført reformer, som styrker arbejdsudbuddet. Med udspillet forsøger den nuværende regering altså at komme i betragtning til klubben. Presset for reformer er hidtil kommet fra de offentlige finanser, der også i Danmark var teknisk uholdbare frem til det seneste årti. Med overholdbare finanser er det pres umiddelbart væk. Men udgiftspolitiske ønsker kan genskabe presset. En ikke uvæsentlig del af presset for reformer har haft bund i kommunale interesser i at øge deres budgetter. Den nuværende regering ønsker endda at institutionalisere dette budgetpres ved i det kommende år at indføre en "velfærdslov", som skal skabe en minimumsvækst i de offentlige forbrugsudgifter svarende til det såkaldte "demografiske pres". Traditionelt har den slags rammelove haft til formål at begrænse indbyggede institutionelle incitament til budgetvækst - det gælder ikke mindst budgetloven fra 2012 - men her vendes det altså på hovedet.

<sup>4</sup> Der forventes således kun et fald på 3.000 personer i år og 1.000 i 2023.

Den grundlæggende strukturøkonomiske udfordring er en lav underliggende økonomisk vækstrate (Brøns-Petersen og Bostrup 2021). Det er ofte et mindre akut problem end pres på de offentlige finanser, men i sidste ende er det afgørende for væksten i levestandarden. Det gælder, uanset om det er i form af øget privat eller offentligt forbrug. Den lave vækst afspejler, at Danmark - som andre vestlige lande - har set en faldende produktivitetsvækst. Produktiviteten er populært sagt forholdet mellem input og output.

Den gennemsnitlige økonomisk vækst har siden midtfirserne udgjort 1,6 pct. om året. Heraf skyldes en væsentlig del økonomiske reformer bl.a. på skatteområdet. I fravær af reformer ville væksten have udgjort kun 1,1 pct. om året. Det er også, hvad der er udsigt til for fremtiden i fravær af fortsatte reformer. Frem mod 2030 vil der dog fortsat være et reform-løft af væksten, hvis den vedtagne levealderindeksering af pensionsalderen gennemføres. Men kommer der ikke nye reformer til, vil væksten skrumpes ind til den underliggende vækstrate på godt 1 pct. om året.

Foreløbig har regeringen som sagt ikke fremlagt reformforslag, som rækker til mere end at kompensere for de politiktiltag, som har medført et fald i den strukturelle beskæftigelse. Der er dog nedsat en kommission, der frem til udgangen af i år skal se på mulighederne for såkaldte "anden generationsreformer". Det er reformer, der ikke er nærmere specificeret, end at de ligger ud over traditionelle reformer på skatte-, arbejdsmarkeds- og overførselsområdet. Anden generationsreformer kunne i princippet være initiativer, som øger produktiviteten i den offentlige sektor, men hvis det forlods knæsesættes, at det offentlige forbrug skal stige i takt med det demografiske pres, så har man nærmest per definition afskåret sig fra at satse på stigende offentlig produktivitet. Det demografiske pres er således beregnet ud fra en forudsætning om, at produktiviteten ikke stiger.

### **Skattepolitikken i 2021 og 2022**

Der har været forholdsvis stille på skatteområdet i 2021. Coronaepidemien er løbet med opmærksomheden det seneste par år, og en væsentlig del af indsatsen har været midlertidige tiltag i direkte tilknytning hertil, herunder de nævnte udskydelser af betalingsfristerne, eller for at lempe finanspolitikken midlertidigt.

Boligjobordningen blev hævet ekstraordinært i 2021, hvor der også var adgang til skattefrie arbejdsgiverbetalte gavekort til lokal oplevelsesøkonomi. I finanslovsaftalen for 2022 blev boligjobordningen til gengæld barberet, så der efter 1. kvartal i år kun kan fradrages udgifter til service, men ikke længere håndværkerregninger.

Som led i aftalen om en grøn skattereform blev i december 2020 indført et midlertidigt investeringsvindue, som giver 16 pct. ekstra afskrivningsgrundlag på driftsmidler (bortset fra visse fossilt drevne) anskaffet senest i år. Heri indgik også en forhøjelse af bagatelgrænsen for straksafskrivninger fra 14.100 kr. til 30.000 kr. Det er foreløbig finansieret til og med 2025.

Ligeledes i december 2020 blev indgået en aftale om grøn transport, hvis hovedelement er en større omlægning af registreringsafgiften (se Brøns-Petersen 2021). De hidtidige afgiftsrabatter på el- og hybrid-plugin-biler udfases og køretøjerne indpasses gradvist i det normale afgiftssystem. I 2021 blev det suppleret med skattefritagelse af arbejdsgiverbetalte ladestandere. Den politiske målsætning er, at der skal være mindst 775.000 grønne biler - altså el- og hybrid-plugin-biler - i 2030, og ambitionen en hel million. Foreløbigt har bilsalget i de første ti måneder af 2021 været af 30 pct. grønne biler (to tredjedele hybrid-pluginbiler og en tredjedel rene elbiler). Det svarer til ca. 60.000 grønne biler på årsbasis. Fortsætter denne udvikling, kan målene være inden for rækkevidde.

Det er dog meget vanskeligt at vurdere på basis af så kort en periode, fordi bilparken er en beholdningsstørrelse, og når der sker ændringer i beskatningsvilkår mv., så vil salget afspejle en tilpasning af beholdningen til den ønskede størrelse hos bilisterne. Hertil kommer, at en særlig begunstiggelse (ud over den generelle begunstiggelse af lavt CO<sub>2</sub>-udslip) af grønne biler gradvist udfases, hvilket kan have fremskyndet købene. Modsat trækker, hvis der er forventning om, at priserne falder i takt med fortsat teknologisk udvikling. Givet er det imidlertid, at afgiftsbegunstigelserne af lavt CO<sub>2</sub>-udslip i både det nye og gamle afgiftssystem gør det til et af de samfundsøkonomisk dyreste steder i økonomien at reducere drivhusgasudledningen (Regeringen (2021c) angiver f.eks. skyggeprisen til 5.000 kr./ton).

Tobaksbeskatningen blev strammet i 2021. Ikke som efter regeringsskiftet, hvor afgiften på cigaretter blev besluttet hævet med i alt 19 kr. i gennemsnit, men gennem en afgift på nikotinholdige væsker til e-cigaretter. Desuden indføres forbud mod pakkestørrelser med mere eller mindre end 20 styk samt regler, der skal mindske perioden med afgifter til "gammel pris" ved afgiftsforhøjelser.

2021 var præget af forberedelsen af et nyt ejendomsvurderingssystem, som skal ligge til grund for den nye boligbeskatning fra 2024. De første 50.000 nye vurderinger blev udsendt i 2021, men systemudviklingen volder fortsatte problemer. Statsrevisorerne udtalte som foregående år skarp kritik på baggrund af en beretning fra Rigsrevisionen (2021), der kritiserede projektet for bl.a. manglende økonomistyring. Den skønner nu, at systemet vil koste 3,6 mia. kr. at udvikle. Oprindeligt skulle systemet have været færdig i 2017 inden for en budgetramme på 96 mio.kr.

I 2022 vil skatteministeren ifølge lovprogrammet fremsætte forslag om en særlig selskabsskat på banker og andre finansielle institutioner. Det er en udløber af aftalen om "Arne-pension" fra 2020, som indebærer, at disse virksomheder skal betale et "samfundsbidrag" på 1 mia.kr. i 2023 og 1¼ mia.kr. fra 2024. Ekstra bidraget er ikke fastsat nærmere i aftalen. I øjeblikket svarer 1 procentpoint i højere selskabsskat til ca. ¼ - 1/3 mia.kr. (efter adfærd og tilbageløb). Hvis det ender med en ekstra selskabsskat på disse virksomheder, må det altså formodes at blive på 3-5 point oveni den gældende selskabsskat på 22 pct. Man kunne naturligvis også forestille sig, at særskatten blev lagt på "overnormalt" selskabsafkast. Der er dog ikke meget, som tyder på, at der findes et sådant afkast at beskatte. Finansielle selskaber handles til lave kurser i forhold til indre værdi; for de fleste banker ligger kursværdien endog under indre værdi.

Regeringen lægger som sagt op til, at der indgås en aftale, der kan øge den strukturelle beskæftigelse svarende til tabet ved tidligere initiativer. I udspillet "Danmark kan mere I" indgår flere initiativer på skatteområdet.

For det første vil regeringen sænke husholdningernes elafgift med 20 øre/kWh i 2025 (og yderligere 3 øre i 2030). Det hjælper dog ikke umiddelbart på beskæftigelseskontoen, men dels er der tale om en meget forvridende afgift, dels vender den tunge nedad, så nedsættelsen hjælper på fordelingsprofilen i udspillet. For det andet afskaffes den grønne check for ikke-pensionister (den grønne check fastholdes og forhøjes dog for børn). Det bidrager modsat til beskæftigelsen, men også til at svække fordelingsprofilen. Samlet er der dog en gevinst ved at flytte lempelsen fra grøn check til lavere elafgift, fordi der ikke er en forvridning ved at fjerne den grønne check. For det tredje gøres det midlertidigt forhøjede fradrag på 130 pct. af udgifterne til forskning og udvikling permanent i udspillet. For det fjerde sænkes afskrivningssatsen for ejendomme fra 4 til 3 pct. For disse to elementer er det derimod tvivlsomt, om der er en samfundsøkonomisk gevinst ved ændringen. F&U-investeringer er i forvejen begunstiget af bl.a. adgang til straksafskrivning og patenter.

Det er ikke godtgjort, at der i gennemsnit er eksterne gevinster ("nabo-effekter") ved virksomhedernes F&U-aktivitet, som berettiger det yderligere skattesubsidium gennem overparitetisk fradrag. Endelig foreslås det at forhøje både den progressive skattesats for aktieindkomst og skatteloftet for kapitalindkomst fra 42 til 45 pct. Der er tale om en gentagelse af forslag, som regeringen ikke kom igennem med ved aftalen om "Arne-pension", og det er nok ikke umuligt, at den forventer en lignende skæbne denne gang. De blå partier og De Radikale foreslår at hæve topskattegrænsen.

Bortset fra elementet med grøn check og F&U-fradraget venter regeringen negative arbejdsudbudseffekter af de nævnte forslag. De fremsættes altså ikke for deres direkte effekt, men ganske givet ud fra politiske hensyn til pakkens samlede fremtoning.

### Grøn skattereform

I aftalen om grøn skattereform fra december 2020 indgik ud over det nævnte investeringsvindue og højere bagatelgrænse for straksafskrivning en forhøjelse af energiafgiften på fossile brændsler til erhverv - biobrændsler er fritaget - med 6 kr./GJ. Det sker gradvist fra 2023 til 2025. Det ventes at sænke udledningen af drivhusgasser med 0,5 mio. ton i 2025, hvilket svarer til godt 1 pct. af de samlede udledninger i øjeblikket.

Hvis det lyder beskedent i forhold til en aftale kaldet grøn skattereform, så er forklaringen, at aftalen er opdelt i flere faser. I første omgang forhøjes energiafgiften for erhverv, og lempelserne er tænkt som kompensation. I første fase indgik også nedsættelsen af en ekspertgruppe med opdrag at afrapportere i to omgange. En delrapport er annonceret til at komme i februar, og en endelig rapport i efteråret 2022. Det skal skyde anden fase i gang i 2023. Det skal resultere i, at "Danmark i 2030 skal have en ensartet CO<sub>2</sub>e-afgift" (Regeringen 2020), sådan som det har været målet siden klimaloven i 2020.

Det endelige udspil til det, der anses for hovedmotoren i den grønne omstilling - en ensartet afgift på alle udledninger - skal således ikke forventes at komme til politiske realitetsforhandlinger før tidligst sidst på året eller i det nye år. Og selve gennemførelsen skal nok forventes endnu senere. Når det - til trods for de gentagne erklæringer om, at en ensartet afgift skal være omdrejningspunktet for den grønne omstilling - trækker ud, så kan en del af forklaringen være, at den vil synliggøre de samfundsøkonomiske omkostninger ved de klimapolitiske mål. Det kan dog også anføres, at det centrale klimamål - en reduktion af drivhusgasudledningerne med 70 pct. i forhold til 1990 - først skal nås i 2030. Problemet er imidlertid, at der allerede er taget hul på at realisere det, ikke med det omkostningseffektive afgiftsinstrument, men primært med subsidier og regulering. Der er udbredt økonomfaglig enighed om, at det vil gøre omstillingen dyrere end ved brug af afgift, men politisk kan det være nemmere at få til at glide ned. Nok vil de samlede omkostninger være højere, men mindre synlige.

Der er flere bud på, hvad en ensartet afgift skal ligge på, hvis man fastholder 70 pct.-målet. Brøns-Petersen (2020) og Klimarådet (2020) anslår et niveau på omkring 1.500 kr./ton CO<sub>2</sub>e<sup>5</sup>, mens Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab (2021) mener, at det vil koste 1.200 kr./ton. Forskellen afspejler bl.a., at reduktionsmankoen i 2030 er blevet mindre i takt med de nævnte politiske aftaler med ikke-omkostningseffektive redskaber. Det bliver billigere med en mindre manko, men den samlede pris stiger, når man tager hensyn til omkostningen ved at gøre mankoen mindre.

<sup>5</sup> "e" i CO<sub>2</sub>e står for ækvivalenter. For andre drivhusgasser end CO<sub>2</sub> omregnes til en klimateffekt svarende til CO<sub>2</sub>.



Et centralt spørgsmål er, hvordan en sådan grøn skattereform spiller sammen med EU's klimapolitik. Svaret er: Umiddelbart slet ikke. 70 pct.-reduktionsmålet er rent nationalt, og derfor spiller EU's mål ingen rolle, selv om EU regulerer en væsentlig del af de danske udledninger via CO<sub>2</sub>-kvotesystemet (ETS), som omfatter industri, kraftværker og fly. Udledninger inden for kvotesektoren kræver, at virksomheden køber en kvote pr. ton.

EU's klimapolitik er endda under væsentlige forandringer, efter at landene er blevet enige om at skærpe EU's 2030 mål fra en reduktion på 40 pct. (i forhold til 1990) til en på 55 pct. EU Kommissionen (2021) har i sit forslag "Fit for 55" fra sommeren 2021 foreslået en lang række politiske tiltag, herunder udvidelse af kvotesystemet til at omfatte international skibsfart, varme og transport<sup>6</sup> - altså vil langt størstedelen af udledningerne være med. Prisen på CO<sub>2</sub>-kvoter passerede primo december 600 kr./ton, hvilket var næsten en tredobling i forhold til året før. Det afspejler markedets forventninger til den skærpede klimapolitik i EU.

Udover at reducere udledningerne i kvotesystemet vil EU stille nye krav til landenes udledninger uden for kvotesektoren. Den mest omkostningseffektive måde at leve op til kravene på er gennem en afgift på ikke-kvotesektoren, der er høj nok til at nå målet - og helst sådan at kvotepris og afgift er så ens som muligt. Men hvis Danmark fastholder et isoleret dansk mål for alle nationale udledninger, indebærer en omkostningseffektiv målopfyldelse en ensartet CO<sub>2</sub>e-pris på både kvote- og ikke-kvotesektorudledninger<sup>7</sup> (Brøns-Petersen 2020b).

### Internationale aftaler om selskabsskat

I 2021 blev der indgået en serie internationale aftaler om fordeling af skatteprovenu fra meget store multinationale selskaber og om minimumsskat. Aftalerne blev indgået først af G7-landene, så G20 og siden i regi af OECD med deltagelse af et stort flertal af verdens lande og jurisdiktioner. Der udestår dog helt centrale spørgsmål, der arbejdes videre med i OECD og skal danne grundlag for nye aftaler i 2022. De skal ifølge køreplanen træde i kraft til næste år.

EU-kommissionen har i en periode gjort sig til talsmand for, at amerikanske IT-giganter bør betale en større del af deres skat i de lande, hvor deres omsætning ligger. Flere EU-lande har allerede indført særskatter på IT-giganter. I USA blev den nyvalgte præsident Biden mødt af kritik for at ville hæve selskabsskattesatsen fra 21 pct. til 28 pct., ikke mindst med henvisning til at USA ville lide fornyede tab i den internationale skattekonkurrence. Men med en minimumsskat kan det hævdes, at skattekonkurrencen vil aftage. Dette skabte den politiske basis for aftalerne, som har været forhandlet i årevis.

Forslaget om at beskatte IT-giganter var primært rettet imod USA, som derfor og som ventet fik ændret fokus fra IT-selskaber til multinationale selskaber generelt med meget stor omsætning og forrentning. Omsætningsgrænsen er i første omgang 20 mia. euro, og omfordelingen af beskatningsret gælder en fjerdedel af det afkast, som ligger over 10 pct.

Princippet i minimumsskatten er for det første, at et moderselskabs hjemland har ret til at beskatte et udenlandsk datterselskabs indkomst, hvis dette betaler mindre end 15 pct. i effektiv selskabsskat i udlandet. For det andet kan et datterselskabs hjemland beskatte betalinger til et moderselskab, hvis moderselskabet ikke betaler tilstrækkeligt i sit hjemland. Det er værd at bemærke, at minimumsskatten på 15 pct. ikke måles ved landenes formelle selskabsskattesats, men udmåles ved selskabernes effektive skat, baseret på deres regnskaber.

---

<sup>6</sup> Kommissionen foreslår et separat kvotesystem for varme og transport, som samtidig stadig skal være omfattet af nationale reduktionsforpligtelser. Det risikerer at gøre denne del af kvoteudvidelsen til en bogholderiøvelse, som blot ender med at flytte penge fra medlemslandene til udgifter prioriteret af EU centralt.

<sup>7</sup> Der kan dog argumenteres for, at en ensartet afgift skal komme oven i kvoteprisen, dvs. at der ikke skal gives fradrag for kvotekøb i CO<sub>2</sub>-afgiften. Argumentet hviler på, at fuld CO<sub>2</sub>-afgift frigør CO<sub>2</sub>-kvoter som kan sælges til udenlandske udledere. For enkeltlande kan der på denne måde være en fordel ved at spekulere mod de øvrige deltagere i et kvotesystem, men en bedste kollektiv løsning taler for, at alle yder fuld fradragsret.

Djæveln ligger i høj grad i de detaljer, som stadig udestår.

Som udgangspunkt ligger kun ét dansk selskab over omsætningsgrænsen for omfordeling af provenu, men den kan ifølge aftalen blive nedsat. Finansielle selskaber, rederier og indvindingsselskaber er holdt helt ude.

Der er dog også lagt op til en række forenklinger, der skal gøre livet lettere for selskaberne ved at øge forudsigeligheden og håndtere uenigheder mellem forskellige landes myndigheder.

Umiddelbart kunne aftalerne tyde på, at en større del af skattepolitikken flytter til internationale fora. Men enigheden kan også vise sig som et mere kortvarigt fænomen, givet de betydelige interesse modsætninger.

## Referencer

- Brøns-Petersen. 2021. "Skatteøkonomisk oversigt 2021". *SR-Skat 2021* (1): 9–16.
- Brøns-Petersen, Otto. 2020a. "Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.-klimamål". *Cepos analysenotat*.
- . 2020b. "Anbefalinger til dansk klimapolitik". *Cepos analysenotat*, oktober, 5.
- Brøns-Petersen, Otto, og Thomas Due Bostrup. 2021. "Hvordan hæver vi væksten til 3 pct.?" *Cepos analysenotat*, april. <https://cepos.dk/media/5610/hvordan-haever-vi-vaeksten-til-3-pct.pdf>.
- Congressional Budget Office. 2021. "The 2021 Long-Term Budget Outlook". <https://www.cbo.gov/publication/56977>.
- Danmarks Statistik. 2021. "COVID-19: Direkte offentlige udgifter på 80 mia. kr. til og med 2. kvrt. 2021". <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=47714>.
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab. 2021. "Økonomi og miljø 2020". [https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/m20/endelig\\_rapport/m20\\_endelig.pdf](https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/m20/endelig_rapport/m20_endelig.pdf).
- Ekspertgruppen om en langsigtet strategi for et genåbnet Danmark. 2021. *Hverdag med øget beredskab*. [https://fm.dk/media/25157/hverdag-med-oeget-beredskab\\_web.pdf](https://fm.dk/media/25157/hverdag-med-oeget-beredskab_web.pdf).
- EU Independent Fiscal Institutions. 2021. "European Fiscal Monitor June 2021". <https://www.euifis.eu/images/EUROPEAN%20FISCAL%20MONITOR%20JUNE%202021.pdf>.
- EU Kommissionen. 2021. "Fit for 55". Text. European Commission - European Commission. 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541).
- Finansministeriet. 2021a. "Finansministerens svar på spørgsmål 312 FIU". <https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/fiu/spm/312/svar/1795020/2417967.pdf>.
- . 2021b. "Økonomisk redegørelse december 2021". [https://fm.dk/media/25361/oekonomisk-redegoerelse-december-2021\\_web.pdf](https://fm.dk/media/25361/oekonomisk-redegoerelse-december-2021_web.pdf).
- Klimarådet. 2020. "Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion". København. [https://www.klimaraadet.dk/da/system/files\\_force/downloads/70\\_pct\\_analyse\\_endelig.pdf](https://www.klimaraadet.dk/da/system/files_force/downloads/70_pct_analyse_endelig.pdf).
- OECD. 2021. *OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2: Preliminary Version*. OECD Economic Outlook. OECD. <https://doi.org/10.1787/66c5ac2c-en>.
- Regeringen. 2020. "Aftale om grøn skattereform". <https://fm.dk/media/18317/aftale-om-groen-skattereform.pdf>.
- . 2021a. "Danmarks Konvergensprogram 2021". [https://fm.dk/media/18804/danmarks-konvergensprogram-2021\\_a.pdf](https://fm.dk/media/18804/danmarks-konvergensprogram-2021_a.pdf).
- . 2021b. "Danmark kan mere I". [https://www.regeringen.dk/media/10623/danmark-kan-mere-1\\_web.pdf](https://www.regeringen.dk/media/10623/danmark-kan-mere-1_web.pdf).
- . 2021c. "Klimaprogram". <https://www.regeringen.dk/media/10650/klimaprogram-2021.pdf>.
- Rigsrevisionen. 2021. "Skatteministeriets styring af det nye ejendomsvurderingssystem". 5/2021. <https://rigsrevisionen.dk/Media/637733487946807231/SR0521.pdf>.