

Det forgangne år var fattigt på ny skattelovgivning, men til gengæld ændrede det økonomiske bagtæppe for skattepolitikken sig voldsomt. Det gælder både på den internationale og nationale scene. Inflationen i den vestlige verden tog til med en styrke, man skal tilbage til krisen i 70'erne og startfirserne for at finde magen til. Putin invaderede Ukraine, og det bidrog til i forvejen betydelige knapheder på de europæiske energimarkeder. Danmark har fået en ny regering, som har sat økonomiske reformer på dagsordenen. Det vil også komme til at berøre skatteområdet.

Inflationsspøgelset er vendt tilbage

Inflationen passerede 10 pct.-mærket i USA og Europa i flere måneder i løbet af 2022. Årsniveauerne havnede på godt 8 pct. i både USA og euroområdet. Det samme er tilfældet i Danmark. Voldsomheden i accelerationen i forbrugerpriserne kom bag på centralbankerne. Herhjemme lød Nationalbankens inflationsprognose for 2022 på kun 1,7 pct. (Danmarks Nationalbank 2021). I begyndelsen henviste centralbankerne til Ukraine-invasionen og energiprischockene som udløsende, men midlertidige faktorer, som ville sikre, at inflationshoppet kun blev kortvarigt. Der har dog i længere tid været ydret bekymring - bl.a. i disse spalter (Brøns-Petersen 2021) - for, at den ekstremt lempelige pengepolitik under coronaen ville virke inflationært. Og da det i løbet af 2022 blev tydeligt, at prisstigningerne ikke kun omfattede energi, gik først den amerikanske centralbank i gang med at stramme pengepolitikken; siden fulgte ECB, den europæiske centralbank, om end tøvende i samme spor.

De fleste centralbanker er uafhængige, men har et mandat om at sikre prisstabilitet, hvilket vil sige omkring 2 pct. inflation. Det har ingen af dem kunnet indfri i 2022. Den schweiziske kunne dog slippe med godt 3 pct. Det er med god grund, at især de store centralbanker har et inflationsmandat. Inflation er et pengepolitisk fænomen i den forstand, at forbrugerpriserne opgøres målt i forhold til betalingsmidlet, penge. Inflation er defineret ved den generelle stigning i priserne i forhold til penge, eller sagt på en anden måde: Som udhulingen af pengenes købekraft. Hvis udbuddet af penge vokser hurtigere end den reale økonomi, eller hvis pengeefterspørgslen falder, så vil efterspørgslen efter penge være lavere end udbuddet, indtil priserne er steget og har genoprettet balancen. Centralbankerne sidder i kraft af deres indflydelse på udbuddet af penge med nøglen til at sikre, at tilpasningen ikke sker gennem priserne, men på økonomiens monetære side.

Problemet er dog, at pengepolitikken i de store centralbanker også smitter af på resten af verden. Under frie kapitalbevægelser vil realrenten, altså renten efter inflation, tendere til at blive udalignet internationalt. Pengepolitiske lempelser i f.eks. ECB smitter af på mindre lande, f.eks. Sverige, hvor centralbanken har et inflationsmandat. For lande med fastkurspolitik er pengepolitikken direkte bestemt af den dominerende centralbank. Det har Danmark i forhold til euroen, og derfor er det ECB, som bestemmer pengepolitikken og derfor også inflationen i Danmark. Fastkurspolitikken indebærer, at Nationalbankens mandat er at fastholde kronekursen, så euroen koster 7,46 kr. Den har derfor

intet inflationsmandat. I stedet skygger vi ECB og dens mandat. Regner det på præsten i Frankfurt, bliver degnen i København lige så våd.

Danmark har alt efter smag ført fastkurspolitik i godt 35 eller 40 år. I 1982 opgav Danmark politikken med jævnlige devalueringer. Siden 1987 har centralkursen ligget helt fast, først i forhold til D-marken og siden euroen, da Tyskland trådte ind i den fælles valuta. Det lykkedes med fastkurspolitikken at slå de danske inflationsforventninger meget hurtigt ned i begyndelsen af firserne, og der har været store gevinster ved den troværdighed, bindingen af valutakursen har givet. Problemet i dag er ikke så meget fastkurspolitikken, som at den valuta, vi er bundet til, nu har en meget svagere centralbank bag sig. Normalt skal et lille land med fast valuta oppe sig i den økonomiske politik for at hænge på. Men i de senere år har det været nødvendigt at intervenere i valutamarkedet for at forhindre kronen i at stige værdi. Der er altså markedsaktører, som mener, at vi er forlovet med en for svag partner.

For nogle år siden resulterede en lignende situation i, at Schweiz måtte lade francen stige i forhold til euroen. Og med den høje inflation har fastkurspolitikken været mere til debat herhjemme end længe. Det er naturligt oven på de pengepolitiske skuffelser fra ECB. Men det er værd at erindre, at hvis fastkurspolitikken opgives, bør den kunne erstattes af noget bedre - dvs. at kronen gives en mere troværdig forankring. Og at vi selv med flydende valutakurs vil blive påvirket af ECBs pengepolitik. Men ser man et øjeblik bort fra al det, ligner kronen en valuta, som burde opskrives: Vi har høj inflation, god konkurrenceevne og et bragende overskud på betalingsbalancen.

Hvis inflationen er et pengepolitisk fænomen, har finanspolitikken - og dermed skattepolitikken - så ingen rolle at spille? Der er faktisk ganske stærke formodninger om, at de store finanspolitiske lempelser i Europa og USA under først pandemien og siden energi- og Ukraine-krisen også har været inflationsdrivende. Det har været fremført af fortalere for den såkaldte fiscal theory of the pricelevel (Cochrane 2018). Den går ud på, at jo højere offentlig gæld, desto større politisk tilskyndelse til at lade inflationen spise af den. Gældskvoterne nåede nye rekorder i mange lande i 2020, hvor euroområdet gæld udgjorde 97 pct. af BNP og EU-landene under ét nåede 89 pct.¹ De er aftaget lidt igen, hvilket imidlertid ikke skyldes overskud på de offentlige finanser (med undtagelse af meget få lande, herunder Danmark), men bl.a. at inflationen gør sit indhug. Hvis aktørerne forventer, at der er en øget politisk fristelse til at lade inflationen klare gældsproblemerne snarere end gå den besværlige vej med at forbedre de offentlige finanser, vil det sætte sig allerede i inflationsforventningerne, hvilket vil fremskynde inflationen yderligere. Det er altså samspillet mellem finans- og pengepolitikken, som driver inflationen ifølge denne teori.

At den kan have noget på sig, bekræftes af, at ECB har været tilbageholdende med at stramme pengepolitikken af frygt for, at det kunne ramme de højtforældede lande i Sydeuropa, herunder især Italien, mere end de kan tåle. Strammere pengepolitik øger rentebyrden og kan sænke den økonomiske aktivitet, så gældsproblemerne umiddelbart bliver endnu værre. ECB har dog indført en ordning, som reelt fordeler en del af disse landes rentebyrde ud på resten af medlemmerne. Derimod er det tvivlsomt, om den lempelige finanspolitik i Danmark har virket inflationsdrivende på samme måde. Den danske offentlige gæld er lav, og der er en nettoformue, hvis man regner aktiverne med.

1 Samtidig har EU-landene med Genopretningspakken optaget fælles gæld svarende til 5,5 pct. af BNP, som kommer oven i de nationale gældsrafer.

Gældsproblemerne i en række EU-lande har ikke blot betydning for pengepolitik og inflationsforventninger, men er en selvstændig økonomisk-politisk udfordring. Den traktatfæstede grænse for de offentlige gæld på 60 pct. var allerede i 2019 overskredet i elleve af de 27 EU-lande. I dag ligger seks lande over 100 pct. Særligt bekymrende er det måske, at Frankrig er blandt de lande, og at Tyskland ligger over 70 pct.; Tyskland har ikke desto mindre udskrevet hjælpechecks under energikrisen svarende til 7 pct. af BNP. Uden reel interesse i kernelandene for at håndtere gældsproblemerne, er der ikke udsigt til at de kan løses - i hvert fald ikke med den nuværende decentrale beslutningsstruktur på det økonomisk-politiske område, der hviler på et regelværk, som ikke bliver respekteret. Resultatet kan derfor blive en yderligere centralisering. Væsentlige skridt er allerede taget med fælles låntagning og ECBs de facto monetarisering af landenes statsgæld.

Stagflation - og sandsynligvis også recession

Den økonomiske vækst i 2022 var afdæmpet. De vestlige industrilande i OECD voksede med 2,8 pct. Den globale vækst lå ikke meget højere, hvilket bl.a. var påvirket af Kinas nul-covid-politik, hvor man fortsat forsøgte at holde epidemien i skak ved at lukke ramte områder helt ned, men også af tiltagende protektionisme. I de vestlige lande var væksten præget af flere faktorer. Der var i nogle lande endnu lidt at indhente efter det kortvarige tilbageslag under pandemien i 2020-21, mens inflationen omvendt trak realindkomster og forbrugerforventninger ned, og energikrisen lagde en dæmper på aktiviteten.

I år er udsigterne usikre, men i hvert fald ikke lyse. Centralbankerne er i gang med at stramme pengepolitikken for at bringe inflationen ned, der er energikrise i Europa, og realindkomsterne bliver fortsat udhulet af prisstigningerne.

Det er inden for usikkerheden, om OECD-landene samlet vil gå i recession, men bl.a. Tyskland forventes at gøre det. I Tyskland, der har været meget afhængig af naturgasimporten fra Rusland, bider energikrisen ekstra hårdt. Men energisystemerne hænger sammen i Europa, og derfor er gasmanglen også et problem for f.eks. Danmark, selv om den danske gasproduktion - som har været ramt af infrastrukturreparationer - kommer i gang igen i løbet af 2023. Til gengæld vil inflationen formentlig løje yderligere af i takt med, at de pengepolitiske stramninger får effekt. Et afgørende spørgsmål er, hvor godt fat de højere inflationsforventninger har fået, og hvor meget skub de kan få, hvis der kommer yderligere finanspolitiske lempelser internationalt i form af hjælpepakker og checks. I Danmark var 2022 et besynderligt år. På den ene side var væksten på 3 pct. klart højere end det såkaldt strukturelle niveau - altså hvad vi kan forvente i en normalkonjunktur. Vi har rigeligt indhentet væksttabet fra epidemitiden, og arbejdsmarkedet var præget af stigende beskæftigelse og faldende ledighed. Men som sagt blev også vi ramt af inflationen, som var højere end i fire årtier.

Forbrugerforventningerne satte historisk bundrekord med en værdi på -37 i oktober². Kun én gang tidligere, i slutfirserne, har værdien været under -20. Privatforbruget faldt da også realt, så den økonomiske vækst var drevet af offentligt forbrug, investeringer og ikke mindst eksport. Den pæne stigning i eksportmængderne fik følgeskab af gunstige priser, hvilket bidrog til et markant overskud på betalingsbalancen på i omegnen af 9 pct. af BNP. Selv om også danske politikere har bevilget ”hjælpepakker” i lyset af energiprisstigningerne, har de ikke haft samme omfang som i mange andre lande, og Danmark var, bortset fra Luxembourg, det eneste EU-land med overskud på de offentlige finanser i 2022.

Vækstudsigterne er også dårligere i Danmark i 2023, hvor en lille recession ikke kan udelukkes. Faldet i privatforbruget ventes at fortsætte, og den private sektors investeringer vil formentlig dykke betragteligt. Det vil igen være eksporten, som trækker op, men den ventes også at miste pusten i takt med de dårligere udlandskonjunkturer. Selv om inflationen vender, vil det tage tid, så det er forventeligt, at vi vil opleve *stagflation* i 2023 - den giftige blanding af stagnation og inflation, som ellers mest kendes fra historiebøgerne om 1970erne.

Stagnationen kan godt blive langvarig. De Økonomiske Råds Sekretariat (2022) forudsiger, at dansk økonomi samlet set vil stå i stampe frem til udgangen af 2024, mens ledigheden stiger og beskæftigelsen falder. Det hænger ikke mindst sammen med en vurdering af, at den økonomiske aktivitet befinder sig over det strukturelle niveau. I så fald er en tilpasning til normalniveauet vanskelig at undgå. Det strukturelle niveau kan dog løftes med økonomiske strukturreformer, og den nye SVM-regering har da også annonceret reformer, men de vil næppe kunne nå at ændre billedet markant i år.

De finanspolitiske rammer for skattepolitikken

Rammerne for den økonomiske politik er traditionelt givet ved bl.a. det såkaldte råderum, som er defineret som den vækst, der er plads til i det offentlige forbrug frem til 2030. Råderummet behøver dog ikke at blive brugt på offentligt forbrug - det er netop et råderum. Råderummet manifesterer sig i øvrigt gradvist, men måles altså ved størrelsen i slutåret. Og slutåret skal forstås sådan, at udgifterne eller skattelettelserne kan fortsætte efter 2030, mens der opbygges et nyt råderum for en ny periode.

Tabel 1

Råderum på de offentlige finanser frem til 2030 (ved regeringsskiftet)

Mia. kr.	
Råderum	48,0

² Forbrugertillidsindikatorer sammenvæjer forbrugernes vurdering af egen og landets økonomiske situation i forhold til året før og om et år. Indikatoren angiver antallet af respondenter med positive vurderinger fratrukket antallet med negative. Det var især vurderingen af landets økonomiske situation i forhold til sidste år, som lå lavt: -60 i oktober.

Reserveret til grønt råderum	2,5
Reserveret til forsvar	11,8
Råderum efter reservationer	33,8
Demografisk træk	21,3
Råderum efter reservationer og demografisk træk	12,5

Kilde: Finansministeriet samt CEPOS-beregninger

Som det fremgår af tabellen, var råderummet som udgangspunkt 48 mia. kr. (2023 niveau), da regeringen trådte til. Der er dog allerede reserveret en del til et særligt "grønt råderum" samt til forliget om forsvaret. Det efterlader knap 34 mia. kr. De tre regeringspartier er gået til valg på at lade det offentlige forbrug vokse i takt med det såkaldte demografiske træk. Det er en regneregulering for, hvor meget ændringer i demografien - primært i form af flere ældre - alt andet lige koster i pleje- og sundhedsudgifter mv. (men ikke overførsler). Der er ikke taget højde for, at den offentlige produktivitet trods alt stiger om end behersket (normalt med gennemsnitligt ca. ½ pct. om året), men partierne har altså forpligtet sig til at lade forbrugsudgifterne stige med hele trækket. Efter fraregning af demografisk træk var der 12½ mia. kr. tilbage at finansiere ny politik med, herunder på skatteområdet. Det svarer til nye initiativer hvert år for 1½ mia. kr. Og det er ikke alverden. Yderligere initiativer kræver, at regeringen finder ny finansiering. Regeringsgrundlaget angiver således en ambition om at finde yderligere 11 mia. kr., og i så fald er der i alt er 23½ mia. kr. at gøre godt med.

Andre bånd på den økonomiske politik er, at de offentlige finanser skal være holdbare, og at det strukturelle underskud på de offentlige finanser ikke overstiger 1 pct. af BNP. I øjeblikket er finanserne "overholdbare" forstået på den måde, at de årlige indtægter overstiger de årlige udgifter med 1,4 pct. af BNP over en i princippet uendelig tidshorisont. De offentlige finanser er altså på en kurs mod stigende offentlig formue, ikke den gældsvæg, som de fleste lande stirrer ind i. Overholdbarheden kan dog ikke anvendes til ekstra råderum, så længe underskudskravet binder. Og det gør det, om end i svindende grad. EU har hidtil stillet krav om højst 3 pct. i faktisk underskud og 1 pct. i strukturelt underskud (dvs. rensset for konjunkturudsving), men i Kommissionens seneste udspil til nye fiskale regler er kravet til det strukturelle underskud faldet bort, som dermed kun står tilbage i den danske budgetlov.

SVM-regeringens økonomiske strategi

Den nye regering blev begrundet med behovet for økonomiske reformer. Som man kan fornemme, er udfordringen ikke den forblødning af de offentlige finanser, som finder sted i mange andre lande - og som også var en realitet i Danmark, indtil først Schlüterregeringen og siden regeringer af alle farver slog ind på reformer (se Brøns-Petersen 2017). Det er dog ikke givet, at de offentlige finanser vil være holdbare for evigt, og hvis gældskrisen i EU udvikler sig yderligere i retning af en gældsunion, kan de gode danske offentlige finanser blive udvandet af de massive gældsproblemer i andre lande. Udfordringen er derimod, at de langsigtede strukturelle vækstudsigter er ganske små, altså fraregnet konjunkturernes kortsigtede påvirkning. Den grønne omstilling indebærer omkostninger, som sænker potentialet yderligere - det er dyrt at skifte fra sort til grøn energi. Fredsdividenden fra Murens fald er gradvist forvandlet til en ufredsomkostning. Og lav produktivitetsvækst i det offentlige gør det

svært at frigive ressourcer til nye politiske mål. Tidligere tiders demografiske medvind er vendt til en voksende forsørgerbyrde.

Regeringen har opstillet et mål om at gennemføre yderligere reformer, som løfter BNP med 1 pct. i 2030 samt om at øge arbejdsudbuddet med 45.000 fuldtidsbeskæftigede. Vækstmålet er relativt beskedent set med historiske briller. I de tre årtier efter 1986 kan de økonomiske reformer anslås at have løftet BNP med ca. 17 pct. eller omkring 5 pct. per årti (Brøns-Petersen og Bostrup 2021). Arbejdsudbudsmålet er mere ambitiøst, men skal underbygges af konkrete reformforslag.

Skattepolitikken i 2022

Som udløber af S-regeringens håndtering af den såkaldte minksag forlangte det radikale støtteparti, at der blev udskrevet valg senest i forbindelse med Folketingets åbning i efteråret 2022. Valget blev afholdt d. 1. november og først i midten af december blev der dannet en ny regering. Det medførte, at der stort set ikke foregik normalt lovgivningsarbejde i andet halvår, hvor selv finanslovsforhandlingerne blev udskudt³. Derfor blev mængden af ny skattelovgivning også begrænset.

Det vigtigste element var udmøntningen af første del af en grøn skattereform. Første etape handler om CO₂-afgift på drivhusgasudledninger fra andet end landbrug og en del af den vejgående trafik. Næste etape handler om netop de to områder. Aftalen om etape ét kom i stand på baggrund af en delbetænkning fra den såkaldte Svarerarbejdsgruppe, som fortsat mangler at afgive sin endelige rapport og sine forslag på de to resterende områder.

Kernen i aftalen om første etape af grøn skattereform er at hæve CO₂-afgiften fra 179,2 kr. til 750 kr./ton CO₂ i 2030 (2022-niveau). Det svarer til den forventede pris på EU's CO₂-kvoter. Virksomheder omfattet af kvotesystemet pålægges dog også halv afgift på 375 kr., som skal betales oveni kvoteprisen, så den samlede pris bliver 1.125 kr./ton; for mineralogiske processer (dvs. cementindustri) dog kun 125 kr. i afgift oveni kvoteprisen. De nye afgifter indføres gradvist fra 2025. Afgiftsgrundlaget udvides, så hidtil afgiftsfritagne udledninger fra olie- og gasproduktion i Nordsøen, raffinaderier, færger, fiskere og indenrigsfly indgår; og derudover pålægges også kvotevirksomhederne som sagt nu afgift, om end kun halvt.

Målet om at reducere CO₂-udledningen opnås mere effektivt ved at beskatte CO₂ direkte fremfor at beskatte energi, og derfor sænkes en række af energifgifterne i samme ombæring. Varme beskattes i dag effektivt med mere end 750 kr./ton CO₂, og for at undgå et fald i beskatningen nedsættes energifgifterne kun, så det effektive niveau er uændret⁴. For benzin og diesel samt el til husholdninger sænkes energifgifterne efter en tilsvarende model med uændret beskatningsniveau (der vil i øvrigt fortsat være energifgifter svarende til EU's minimumssatser på bl.a. industrien). Fastholdelsen af et højere effektivt afgiftsniveau på bl.a. varme indebærer, ligesom den halve afgift oven i kvotesektorens kvotebetaling, at prisen på at udlede drivhusgasser fortsat ikke er ensartet på tværs af energianvendelser, om end variationen falder.

³ Den nye regering havde endnu ikke fremsat sit finanslovsforslag ved redaktionens slutning.

⁴ Der kommer dog forskydninger mellem brændsler. Afgiften udmåles, så naturgas til opvarmning betaler samme samlede afgift som hidtil.

CO₂-afgiften vil isoleret set indbringe godt 1 mia. kr. ekstra om året. Hovedparten går til at sænke energifgifter. Men herudover indføres en række erhvervsstøtteordninger. Der afsættes desuden en pulje til såkaldt carbon capture and storage (CCS) - dvs. fangst af CO₂ fra bl.a. kraftværker - som bemærkelsesværdigt nok leverer mere end 40 pct. af skattereformens effekt på drivhusgasudledningen. En del af finansieringen til støtteordningerne kommer fra råderummet, afsatte reserver og øget gældsinddrivelse.

Der er afsat en pulje på i alt 1 mia. kr. i 2023-2030 til et såkaldt grønt investeringsvindue. De nærmere betingelser - f.eks. om der skal være ekstra afskrivninger på grønne investeringer - skal først fastlægges i 2023, når hele aftalekomplekset første gang genbesøges. En kombineret afgift og kvotepris på 750-1.125 kr./ton kan lyde lavt, sammenholdt med det niveau på 1.200-1500 kr. tidligere beregnet af CEPOS, Klimarådet og vismændene (Brøns-Petersen 2020; Klimarådet 2020; Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab 2021) - og såmænd også regeringens eget skøn for skyggeprisen ved at nå 70 pct.-målet (Regeringen 2020). Det skyldes flere forhold. For det første kommer der andre afgifter oveni den rene CO₂-pris, bl.a. de nævnte energifgifter. For det andet leverer CO₂-prisen kun en mindre del af 70 pct.-reduktionen. Resten kommer fra tilskudsordninger og regulering. Aftalen om grøn skattereform giver således kun knap 15 pct. af det samlede reduktionskrav beregnet, da 70 pct.-målet blev aftalt. Samlet vil afgifterne dog ende med en højere andel, hvis anden etape af grøn skattereform resulterer i en afgift på landbruget.

I januar 2022 blev der indgået en aftale om at øge den strukturelle vækst og beskæftigelse med henholdsvis 0,7 pct. og 12.000 fuldtidspersoner. Det sker primært ved at nedsætte den såkaldte dimittendsats og dagpengeperioden for nyuddannede akademikere. På skatteområdet indgik en nedsættelse af elafgiften for husholdninger (med 14 øre i 2022, 16 øre i 2024-29 og 17 øre i 2030), forhøjelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 4.900 kr., afskaffelse af grøn check for ikke-pensionister og en permanentgørelse af F&U-fradraget på 130 pct. af investeringsudgiften. Desuden nedsættes afskrivningssatsen for afskrivningsberettigede bygninger mv. fra 4 pct. til 3 pct. for nyerhvervede og nyopførte bygninger og anlæg. Ordningen, hvorefter der kan afskrives med den faktiske værdiforringelse ved levetid på under 25 år, udvides til 33 år, men den yderligere afskrivning på 3 pct. falder bort. Endelig indgik det i aftalen at nedsætte en ekspertgruppe, som inden udgangen af 2023 skal udarbejde skematiske modeller for værdiansættelse ved generationsskifte. Det skal øge sikkerheden ved planlægning af generationsskifte. Det var dog et krav, at ændringerne er provenuneutrale, hvilket kunne sætte betydelige grænser for de mulige justeringer. Det var imidlertid ikke alle aftalens elementer som - trods aftalens indgåelse allerede i januar - nåede at blive omsat til lov, inden folketingsvalget, hvorefter flertallet faldt bort. På skatteområdet gælder det forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget og permanentgørelsen af F&U-fradraget, som - sammen med ændrede regler for værdiansættelse - genopstod i lidt forandret skikkelse i regeringsgrundlaget, jf. nedenfor.

Elafgiften blev genstand for yderligere, om end foreløbig midlertidige nedsættelser. Først i en pakke aftalt i sommeren 2022 om tiltag, der skulle kompensere for de højere energipriser. Og siden i en pakke med "vinterhjælp" fra september. Første nedsættelse var på 4 øre i andet kvartal samt første halvår af 2023, og siden blev afgiften sænket helt til EU's minimum på 0,8 øre første halvår 2023. I første pakke indgik ligeledes en midlertidig forhøjelse af beskæftigelsesfradraget i 2022 og 2023 på

omkring 2.000 kr. Som led i finansieringen af "vinterhjælpen" er mulighederne for at indbetale til alderspension blevet lempet. Det forbedrer ikke de offentlige finanser på længere sigt, men umiddelbart indebærer det en forbedring, fordi de beskattede indskud på alderspensionen fortrænger indskud på pensionsordninger med skatteudskydelse. Desuden blev fritagelsen for udbytteskat ophævet for fonde ejet af udenlandske stater.

Aftalen om "Arnepension" fra 2020 fik flere udløbere i skattelovgivningen i 2022. For det første indføres en særlig selskabsskat på finansielle virksomheder på 3,2 pct. i 2023 og 4 pct. derefter (oveni i den almindelige selskabsskattesats på 22 pct.) og for det andet fastfryses loftet over det såkaldte investorfradrag. Derimod nåede Folketinget ikke at vedtage et lovforslag om at indføre lagerbeskatning af ejendomsselskabers avancer, inden den nye regering tiltrådte. Regeringsgrundlaget aflyser den ellers aftalte beskatning.

En af SVM-regeringens første handlinger var at få hastevedtaget et lovforslag, som ændrer grundlaget for de ejendomsvurderinger, ejendomsskatterne udskrives på i 2023. Det skulle have været på grundlag af 2022-vurderingen, men Vurderingsstyrelsen er kun lige gået i gang med at udsende 2020-vurderingen, som langt de fleste først modtager senere i år. 2020-vurderingen ligger til grund for ejendomsskatterne i 2021 og 2022 - og med lovændringen kommer den også til at ligge til grund for ejendomsskatterne i 2023. Systemet er indrettet, så forsinkede vurderinger medfører, at der opkræves en foreløbig skat, som efterreguleres senere. Da 2022 vurderingerne først ventes færdigudsendt i 2025 (og da forsinkelser er et langt fra ualmindeligt fænomen på vurderingsområdet), ville efterreguleringen af 2023 komme længe efter. Og det har regeringen gerne villet undgå.

Efter den seneste plan træder det nye boligskattesystem i kraft i 2024. Det var også planen, at det nye vurderingssystem skulle have været på plads i god tid i forvejen, men i stedet er der udsigt til efterreguleringer. Det nye vurderingssystem har været væsentligt forsinket og fordyret i flere omgange, og spørgsmålet er, om der venter yderligere omgange, eller om der langt om længe er udsigt til en normalisering. Et centralt spørgsmål er desuden, hvor mange klager de nye vurderinger vil udløse. Foreløbig har der ifølge regeringen været overraskende få, men der er heller ikke udsendt mere end 150.000 nye vurderinger og det næppe fra den vanskelige ende af.

Det nye skattesystem i 2024 sænker satserne for ejendomsværdiskat og grundskyld, så de stigninger i ejendoms- og grundvurderingerne, der ventes at blive resultatet af det nye vurderingssystem, ikke i gennemsnit øger boligbeskatningen. De nye vurderinger får som nævnt kraft allerede fra 2021, men i mellemtiden vil skattestoppet for ejendomsværdibeskatningen og en stigningsbegrænsningsregel for grundskylden bremse de skattestigninger, som ellers var kommet.

EU stærkere tilstede på den skattepolitiske dagsorden

Skattepolitikken er traditionelt et nationalt eller bilateralt anliggende, men internationale organisationer sætter i stigende grad rammerne. Det gælder også EU, hvor skattepolitik ellers er omfattet af enstemmighedskrav. Således har EU som reaktion på energikrisen udstedt en forordning om, at landene skal indføre en ekstraordinær beskatning af producenter af fossil energi samt en maksimalprisordning for vedvarende el, som reelt også har karakter af beskatning. Fossile selskaber skal beskattes af den stigning i den selskabsskattepligtige indkomst, som ligger ud over en stigning på

20 pct. i forhold til de foregående tre års gennemsnit. Det er en noget arbitrær definition på "overnormalt afkast". For Danmarks vedkommende rejser det mange spørgsmål - f.eks. sammenhængen med den eksisterende kulbrinteskatt, der i høj grad fungerer som en skat på overnormalt afkast af Nordsøproduktionen. Ifølge forordningen skulle beskatningen have været på plads i december, men også det forhindrede folketingsvalget.

Det måske mest bemærkelsesværdige ved denne beskatning er, at den ikke er gennemført ved anvendelse af enstemmighed, men under en særlig procedure i traktatens artikel 122. Den giver adgang til "at vedtage foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation, navnlig hvis der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter, især på energiområdet" (EU 2019, artikel 122). Beskatningen afhjælper imidlertid ikke forsyningsvanskelighederne; tværtimod kan den reducere investeringerne i energisystemet, hvis der er risiko for en gentagelse i fremtiden. Artiklen må siges at være gjort meget rummelig og vil kunne skabe en vej uden om enstemmighedskravet på skatteområdet, hvis EU-domstolen opretholder denne anvendelse.

EU har ligeledes i 2022 vedtaget et direktiv, som fastsætter en minimumsbeskatning på 15 pct. for store selskaber (med over 750 mio. euro i omsætning), og et direktiv, som afkræver disse selskaber en landeopdelt skatterapportering. Det førstnævnte direktiv er dog en udløber af den store aftale fra 2021 i OECD-regi om minimumsskat og international omfordeling af selskabsskatteprovenu.

Regeringsgrundlaget på skatteområdet

SVM-regeringens grundlag (Regeringen 2022) er yderst ordrigt, men ikke på skatteområdet. Som nævnt rækker de midlertidige hjælpepakker ind i 2023, hvor elafgiften er nedsat til EU-minimum i første halvår. Regeringsgrundlaget indeholder ikke nye konkrete tiltag, men noterer, at der med et stort offentligt overskud er plads til en "inflationsspakke". Det kan altså tænkes, f.eks. at elafgiften ikke kommer tilbage med fuld styrke i andet halvår.

Når elafgiften har været populær som instrument under energikrisen, hænger det sammen med, at det er en meget forvridende afgift, som rammer forholdsmæssigt hårdere hos lave indkomster. Den er dybest set vanskelig at begrunde. Der kan dog være en ulempe ved at sænke afgifterne på energi netop i en energikrise, hvor det puster yderligere til efterspørgslen efter energi og dermed til priserne før afgift. EU-landene har alligevel ikke holdt sig tilbage med at sænke energifgifterne og dermed reelt forsøgt at skubbe byrderne over på hinanden. Hvis EU's eksistensberettigelse er at forhindre den slags gensidigt ufordelagtige skridt, kunne man måske have forventet et fælles initiativ mod konkurrerende afgiftsnedsættelser, men det har ikke været på bordet - og det har generelt været svært at koordinere på energiområdet, hvor landene i stigende grad baserer sig på elimport til at løse deres back-up-problemer med og dermed svækker det samlede energisystem.

Regeringsgrundlaget bekræfter partiernes tilsagn fra valgkampen om at indføre en klimaafgift også på landbrugets drivhusgasser fra dyrkning og dyrehold. Samtidig vil man dog opretholde de reduktionsmål, som allerede blev opstillet i forbindelse med den såkaldte landbrugsaftale i 2021. I så fald vil landbruget være omfattet af både et pris- og et mængdemæssigt krav til udledningerne, hvilket almindeligvis ikke anses for hensigtsmæssigt. Tværtimod er fordelene ved en generel pris på

drivhusgasser, at det leder reduktionerne til de sektorer, hvor det kan ske billigst. Netop for landbrugets vedkommende er der stor usikkerhed om reduktionspotentialet, fordi jordpriserne vil fange en del af effekten af en afgift. I den udstrækning, jordpriserne kan falde som reaktion på afgiften, er det et signal om, at det ikke er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at reducere i landbruget. Regeringsgrundlaget stiller samtidig krav til afgiften om, at den ikke må gå ud over erhvervets konkurrenceevne eller sende "arbejdspladser ud af landet samlet set". Det første krav er vanskeligt at opfylde, mens den samlede beskæftigelse næppe vil falde, men ganske givet vil dykke i landbruget og følgeerhvervene. De modstridende krav kan meget vel vidne om, at der forestår svære politiske afvejninger, når Svarerudvalgets rapport foreligger.

SVM-regeringen vil angiveligt genindføre et skattestop, dog ikke i Venstres hidtidige variant, men i den socialdemokratiske og radikale udgave fra 00'erne, hvor skatter og afgifter gerne må hæves, hvis andre sættes tilsvarende ned. Erhvervsbeskatningen er samtidig fritaget fra skattestoppet, hvis blot ekstraprovenuet føres tilbage til erhvervslivet; det behøver ikke være via en parallel skattenedsættelse.

Regeringen annoncerer samtidig, at den vil komme med initiativer mod skattely og skattehuller og at forbedre inddrivelsesværktøjerne i en kommende flerårsaftale for skattevæsenet. S-regeringen havde egentlig annonceret en sådan aftale i 2022, men nåede heller ikke den inden valget. Den lagde op til at øge bevillingerne yderligere samt at forsøge at få styr på IT-området.

Regeringen vil - som noget af det mest konkrete i regeringsgrundlaget - gennemføre en skattereform, som øger beskæftigelsesfradraget med 4,0 mia. kr., øger beskæftigelsesfradraget for enlige forsørgere med 0,3 mia. kr., nedsætter topskattesatsen med 7½ pct. for indkomster op til 750.000 kr. (før arbejdsmarkedsbidrag) samt indfører en ekstra topskat på 5 pct. for indkomster over 2,5 mio. kr. Den samlede topskatteomlægning ventes at sænke provenuet med 0,7 mia. kr. Det må fortolkes sådan, at det samlede mindreprovenu på netto 5,0 mia. kr. hentes fra råderummet. Baseret på ministeriernes beregningskonventioner må reformen forventes at øge arbejdsudbuddet med 4.000 fuldtidspersoner, ud af en samlet målsætning på 45.000. Det kan dog noteres, at ønsket om at forhøje beskæftigelsesfradraget erstatter den besluttede nedsættelse i 2023, der som nævnt tidligere blev aftalt for et år siden, men ikke vedtaget inden folketingsvalget, hvor flertallet så forsvandt.

Flertallet forsvandt ligeledes for en permanent forhøjelse af F&U-fradraget til 130 pct. Men regeringsgrundlaget annoncerer, at man vil bruge 1 mia. kr. på bl.a. F&U-fradraget, så man kan formode, at dette element opretholdes.

Bo- og gaveafgiften for familieejede virksomheder fortsætter de senere års elastikspring. Den blev under VLAK-regeringen besluttet gradvist nedsat fra den almindelige sats på 15 pct. til 5 pct., men efter skiftet til S-regeringen hævet igen til 15 pct. I regeringsgrundlaget for den nye SVM-regering annonceres en ny sats på 10 pct. Der afsættes endvidere ½ mia. kr. til den skematiske værdiansættelse, man allerede var i gang med at undersøge, men hidtil uden penge i ryggen. Samtidig droppes som sagt den ellers aftalte lagerbeskatning på ejendomsselskabers ejendomsavancer.

På transportområdet indføres en passagerafgift på flyrejser på 100 kr. Den træder i stedet for den tidligere aftalte afgift på 13 kr. Regeringen vil desuden undersøge, om målsætningen om 775.000

grønne biler i 2030 skal øges for så vidt angår rene elbiler. Der er ikke angivet midler til det, men det vil som regel sige yderligere afgiftsbegunstigelse. Det er dog også muligt, at man blot tænker sig at opjustere ambitionen, hvis en ny fremskrivning tyder på, at de gældende begunstigelser vil have større effekt end hidtil forudsat.

I tabel 2 er det forsøgt opgjort, hvad regeringsskiftet vil medføre af ændringer på skatteområdet, hvis regeringsgrundlaget føres ud i livet. Der indgår både de tidligere vedtagne og tidligere aftalte, men ikke vedtagne elementer, som falder bort.

Tabel 2.

Skatteændringer som følge af regeringsskifte, (provenu efter tilbageløb og adfærd)

Mia. kr.

Regeringsgrundlaget

Personskat	-5,0
Klimaafgift på landbrug mv. *)	0,0
Højere afgift på flyrejser	1,7
Lavere sats for bo- og gaveafgift for familieejede	-0,5
Værdiansættelse	-0,5
F&U fradrag m.m.	-1,0
I alt	-5,3

Bortfaldne aftaler mv.

Højere beskæftigelsesfradrag	0,7
F&U-fradrag	0,9
Lagerbeskatning af ejendomsselskabers avance	-0,9
I alt	0,7

Samlet effekt **-4,6**

*) Provenuet forudsættes tilbageført til erhvervet.

Samlet lettes skatterne svarende til 4,6 mia. kr. eller et isoleret fald i skattetrykket på 0,2 pct. af BNP.

Litteratur

- Brøns-Petersen. 2021. "Skatteøkonomisk oversigt 2021". *SR-Skat* 2021 (1): 9–16.
- Brøns-Petersen, Otto. 2017. "30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?" I *Taxation in Crisis: Tax Policy and the Quest for Economic Growth*, redigeret af Dimitrios D. Thomakos og Konstantinos I. Nikolopoulos, 121–44. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65310-5_6.
- . 2020. "Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser af et nationalt 70 pct.- klimamål". *Cepos analysenotat*.
- 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>.
- Cochrane, John H. 2018. "Stepping on a Rake: The Fiscal Theory of Monetary Policy". *European Economic Review* 101 (januar): 354–75. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2017.10.011>.
- Danmarks Nationalbank. 2021. "Økonomien på vej tilbage i moderat højkonjunktur". nr. 24. Udsigter for dansk økonomi. https://www.nationalbanken.dk/da/publikationer/Documents/2021/09/ANALYSE_Nr.%2024_%C3%98konomien%20p%C3%A5%20vej%20tilbage%20i%20moderat%20h%C3%B8jkonjunktur.pdf.
- De Økonomiske Råds Sekretariat. 2022. "Dansk Økonomi, efterår 2022".
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab. 2021. "Økonomi og miljø 2020". https://dors.dk/files/media/rapporter/2020/m20/endelig_rapport/m20_endelig.pdf.
- EU. 2019. *EUF-traktaten*. <https://www.eu.dk/da/dokumenter/traktater/traktaten-euf>.
- 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.
- Regeringen. 2020. "Klimaprogram 2020". https://kefm.dk/Media/6/4/Klimaprogram_2020.pdf.
- . 2022. "Ansvar for Danmark. Regeringsgrundlag 2022". Statsministeriet. december 2022. <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>.