

Dette arbejdsrapport er bragt i SR-Skat 02/2024

Mens økonomien gik ned i fart, gik skattepolitikken op i gear i 2023, og det forventes at fortsætte i år. Regeringen planlægger at bruge omkring en tiendedel af råderummet på skat, primært personskattereformen. Andre centrale emner er bl.a. minimumsskat på store selskaber, midlertidige særskatter, grøn skattereform for landbruget og ikke mindst de nye boligskatter og ejendomsvurderinger, som træder i kraft i 2024.

Dansk økonomi gik i recession i 2023 – i hvert fald ifølge den amerikanske definition, som er mindst to kvartaler i træk med fald i bruttonationalproduktet (BNP). Alligevel flød den politiske dagsorden ikke over med tiltag til at stimulere efterspørgslen. Det er der flere grunde til.

Det var forventet, at aktiviteten ville gå ned. De store centralbanker var i færd med at stramme pengepolitikken for at tæmme den uhørt høje inflation, som toppede året forinden. Inflationen fulgte i kølvandet på en uhørt lempelig pengepolitik under og efter pandemien. Det er ikke ualmindeligt, at aktiviteten dykker, når pengepolitikken strammes for at få bugt med inflationen. Faktisk har afmatningen i både Danmark og flere andre lande været mindre end frygtet.

En anden forklaring på den politiske flegma over for konjunkturerne er, at arbejdsmarkedet ikke fulgte med aktiviteten nedad. Tværtimod ramte beskæftigelsen i Danmark et rekordhøjt niveau og ligger over det såkaldte strukturelle niveau, dvs. det forventede ved neutrale konjunkturer. Ledigheden steg dårlig nok.

For året 2023 som helhed endte den økonomiske vækst ikke langt fra det langsigtede niveau på omkring 1-1½ pct. Ikke nødvendigvis ringe i et recessionsår, men det hører med til historien, at én virksomhed, Novo Nordisk – der bl.a. havde succes med et nyt præparat mod fedme – bidrog pænt til at løfte den samlede vækst. Andre erhverv klarede sig mindre overbevisende.

Væksten i Danmark lå over, hvad mange nabolande kunne præstere. Tyskland gik også i recession og endte året med et lille samlet minus i økonomisk vækst. Sverige klarede sig en anelse dårligere. Storbritannien fik et lille plus på omkring ½ pct. Fremgangen var markant større i USA, hvor væksten lå på omkring 2½ pct. Den amerikanske centralbank har ligesom den europæiske gennemført en betydelig stramning af pengepolitikken for at få bugt med inflationen og var hurtigere til at tage tyren ved hornene end kollegerne på denne side af Atlanten.

I Danmark har Nationalbanken ikke som sådan ført en anti-inflationær pengepolitik – og så alligevel. Forklaringen er, at vi fører fastkurspolitik over for euroen, og de pengepolitiske frihedsgrader er bundet til det. Der er ikke frihedsgrader til overs til at føre selvstændig pengepolitik. Til gengæld importerer vi gennem fastkurspolitikken den pengepolitik, som ECB, den europæiske centralbank, fører. Og dermed har vi importeret både inflationen og den efterfølgende inflationsbekæmpelse syd fra.

Inflationen aftog således mærkbart i 2023 i forhold til året før i kølvandet på den strammere pengepolitik. Forbrugerpriserne i euroområdet steg med godt 5 pct. mod 8,4 pct. året før. I USA faldt inflationen til omkring 4 pct. fra 6,5 pct. i 2022. Også den danske inflation kom ned i det leje efter en stigning på 7,7 pct. året forinden. Inflationen lå dog generelt fortsat over de 2 pct., som betragtes som konsistent med prisstabilitet i centralbankerne. Det forventes den af OECD (2023) også at gøre i 2024 og 2025, om end fortsat nærme sig de 2 pct. Centralbankerne vil i så fald fortsat have fokus rettet mod at få prisstigningstakten ned, men måske med en lidt mere afslappet attitude.

En medvirkende grund til, at 2023 trods sit dårlige miks af høj inflation og lav vækst ikke skabte større misstemning, end tilfældet var, er, at en række trusler ikke materialiserede sig. Efter forsyningschokket i den europæiske energisektor i 2022 fik energimarkedet overraskende hurtigt erstattet de afbrudte russiske forsyninger af rørført naturgas med bl.a. flydende gas fra tankskibe. Det demonstrerer, at prismekanismen på energimarkedet er ganske effektiv – endda til trods for politiske tiltag, som svækkede dens effektivitet, bl.a. afgiftsnedsættelser og prislofter. Den fornyede uro i Mellemøsten efter Hamas' angreb på Israel i oktober fik olieprisen til at reagere kortvarigt, men ellers var det mest markante ved 2023 måske fraværet af større negativ vestlig afsmittning fra Putins krig i Ukraine. Det samme kan desværre også siges om effekten af de vestlige sanktioner mod Rusland, som efter de foreliggende – og ikke alt for sikre – oplysninger at dømmes havde økonomisk vækst i omegnen af 2½-3 pct.

De internationale udsigter tyder på fortsat afdæmpet økonomisk vækst i 2024. Eurolandene ventes at vokse marginalt hurtigere – fra sit lave udgangspunkt – mens den amerikanske økonomi er i den omvendte situation. Ikke nogen drømmesituation for den siddende præsident, som søger genvalg til november.

I Danmark forventer regeringen, at væksten vil blive på 1,4 pct. i år og 1,0 pct. i 2025 (Økonomiministeriet, 2023). Det er omtrent samme takt som i 2023 og svarer til det langsigtede vækstpotentiale i økonomien. Men væksten vil ændre karakter. Udenrigshandelen, der trods den svage udlandsvækst bidrog betydeligt til væksten sidste år, vil vokse langsommere, mens der kommer mere skub i privatforbruget og ikke mindst det offentlige forbrug. Det offentlige forbrug vil således stige med 2,2 pct. i år og 1,9 pct. i 2025, hvilket historisk er i den ganske høje ende. Selv korrigeret for ekstraudgifter til Ukraine vokser det offentlige forbrug med betydelig hast. Til gengæld ventes erhvervsinvesteringerne fortsat at bidrage negativt, ligesom både offentlige investeringer og boliginvesteringer går ned i 2024 – for at stige lidt igen i 2025.

Regeringen regner trods lavere vækst i udenrigshandelen med, at betalingsbalanceoverskuddet vil vokse til 11,8 pct. af BNP i 2024 og 11,1 pct. i 2025 fra "kun" 10,7 pct. sidste år.

Betalingsbalanceoverskuddet er set med både historiske briller og i sammenligning med andre vestlige lande enormt i Danmark. Bortset fra olielandet Norge og en håndfuld mindre asiatiske økonomier er det ikke tal, man ser højere andre steder. Det afspejler, at Danmark som også et af meget få lande havde overskud på de offentlige finanser sidste år, men frem for alt et stort opsparingsoverskud i den private sektor, herunder fra opsparing til pension. Danmark er altså bedre rustet til de finansielle udfordringer, som den allestedsnærværende aldring af befolkningen fører med sig. Men det er også værd at bemærke, at den danske produktivitetsvækst og investeringsaktivitet ikke er imponerende; det kan ligeledes aflæses i betalingsbalancestatistikken¹.

¹ Betalingsbalancen er definatorisk lig med saldoen på de offentlige finanser og samlet privat opsparing fratrukket investeringerne.

Regeringen venter, at beskæftigelsen har toppet i 2023 og vil aftage svagt i de kommende år, hvor den svage stigning i ledigheden fra året før ligeledes vil fortsætte.

Alt i alt ikke ophidsende konjunkturudsigter. Men det bør naturligvis erindres, at de færreste større konjunkturudsving er forudsagte eller forudsigelige. Og der er en række risikomomenter, herunder konflikterne i Europa og Mellempøsten samt den tiltagende protektionisme, som også den danske regering har besluttet at deltage i ved at skrue op for statsstøtten til erhvervslivet.

Råderummet og den økonomiske politik frem til 2030

Regeringen har ad flere omgange opjusteret sit skøn for det såkaldte finanspolitiske råderum. Råderummet er, hvad der er plads til af nye prioriteringer – i form af f.eks. øget offentligt forbrug og skattelettelser – under forudsætning af et mål for det strukturelle underskud på de offentlige finanser svarende til 0,5 pct. af BNP i 2020. Råderummet er senest opgjort til 68 mia. kr. målt i 2023-priser. I forhold til 2024 er råderummet 55¼ mia. kr. (Finansministeriet, 2023a).

Årsagen til opjusteringen er både gennemførte reformer og ændrede økonomiske forudsætninger, herunder en opjustering af forventningerne til den strukturelle beskæftigelse.

I november kom regeringen med sin længe ventede såkaldte 2030-plan (Finansministeriet, 2023b). Den indeholder sigtelinjer for den økonomiske politik frem mod 2030, bl.a. hvordan regeringen ønsker at disponere over råderummet. Der er i alt prioriteringer svarende til 65½ mia. kr., jf. tabel 1. Umiddelbart svarer det nogenlunde til de 68 mia. kr. i råderum, men så enkelt er det ikke. Nogle af initiativerne er allerede finansieret ad anden vej. Ifølge Finansministeriets opgørelse (2023c) er der 10¼ mia. kr. til finanspolitik i år og til reserve, jf. tabel 1.

Af prioriteringerne går den største klump – godt halvdelen – til det område, der ofte kaldes ”velfærd” i den politiske jargon. Heraf tegner ”basisløft af velfærd” sig for 19 mia. kr. Det er det såkaldte ”demografiske træk”, som svarer til merudgifterne ved ændret demografi, hvis de skal stige mekanisk og proportionalt med flere ældre mv. Alle tre regeringspartier gik til valg på at øge det offentlige forbrug svarende til ”det demografiske træk”. Men herudover er der altså afsat betydelige midler til andre initiativer, herunder den ekstraordinære stigning i lønningerne for visse offentligt ansatte på 3 mia. kr., som blev besluttet sidst på året.

Den næststørste klump er forsvar, sikkerhed og bidrag til Ukraine. Det følger ikke mindst af aftalerne om at øge forsvarsudgifterne gradvist til 2 pct. af BNP i 2030, svarende til ca. en tredjedel mere end hidtil.

Der er også afsat midler til initiativer på skatteområdet, om end i mere behersket omfang. Den annoncerede skattereform – som ligeledes blev aftalt sidst på året – vil beslaglægge 6,8 mia. kr. af råderummet. Det beløb er efter reformens effekt på arbejdsudbud og afledte merindtægter fra bl.a. afgifter. Desuden er afsat midler til at lempe generationsskifte i virksomheder på 0,8 mia. kr. Det dækker over mere lempelige regler for værdiansættelse ved beregning af boafgifter. Endelig er afsat 1 mia. kr. til en iværksætterstrategi, som muligvis også vil komme til at omfatte skattepolitiske initiativer. I alt tegner skatteområdet sig dermed for godt en tiendedel af prioriteringerne.

Regeringen har en målsætning om at gennemføre reformer, der samlet øger arbejdsudbuddet med 45.000 fuldtidspersoner frem mod 2030. Den mener, at den allerede har gennemført reformer svarende til 29.100. Skattereformen tegner sig for 5.300 af den ekstra beskæftigelse. Det vil

formentlig vise sig at være lavt vurderet, når Finansministeriet – efter en meget lang overvejelse – ventes at komme med nye beregningsprincipper for skatteændringer i 2024. De hidtidige har været meget konservative set i forhold til en voksende empiriske litteratur, hvoraf 2023 bød på endnu et studie (Kleven m.fl., 2023; se også Brøns-Petersen (2016) for en oversigt over litteraturen).² Til gengæld er ministeriet blevet kritiseret af bl.a. vismændene for at indregne meget store, men tvivlsomme og empirisk ikke velunderbyggede, effekter af især afskaffelsen af store bededag som helligdag og en omlægning af kandidatuddannelserne. De to elementer alene forudsættes at øge arbejdsudbuddet med 13.100 fuldtidsbeskæftigede.

Tabel 1. Regeringens prioriteringer og deres finansiering	
	Mia. kr. i 2030 (2023-priser)
Basisløft af velfærden ("demografisk træk")	19
Lønløft for offentligt ansatte	3
Tryghed og udvikling af velfærden	12%
Grønt råderum	2½
Ny ramme til grøn omstilling og velfærd	4%
Forsvar og sikkerhed (2 pct. målsætning i 2030)	15
Løft af Ukraine-fond og forsvarsudgifter 2025-30	1
Iværksætterstrategi	1
Generations-skifte i virksomheder (værdiansættelse)	¾
Personskattereform	6¾
Prioriteter i alt	65½
Finanspolitik i 2024 og reserve (godt 6 mia. kr.)	10%

Anm: Summen afviger fra enkeltelementerne som følge af afrunding.

Det måske mest bemærkelsesværdige i 2030-planen er henvist til et kort appendiks. Det viser de offentlige finansers – og dermed råderummets – følsomhed over for produktivitetstigningerne i det offentlige. Ved opgørelsen af "demografisk træk" er forudsat, at produktiviteten slet ikke stiger. Historisk har der imidlertid været stigende produktivitet. Fra 2007-22 steg den med 0,4 pct. om året. Men tallene er usikre som rettesnor for fremtiden. En stor del af stigningen kom fra sygehusområdet, hvor man imidlertid har svækket de redskaber, som var med til at drive produktiviteten. Omvendt dækker perioden også over coronapandemien, hvor nedlukning fik produktiviteten til at falde. Hvis produktiviteten stiger i takt med den historiske frem til pandemien, vil det svare til en vækst i det

² Adfærdseffekten for høje indkomster er i Kleven m.fl. (2023) ti gange højere end i Finansministeriets hidtidige beregningsprincipper. Finansministeriet medregner dog også afsmittende effekter af lavere marginalsat på udgifter til højere overførselsindkomster og offentlige lønninger. Især det sidste er tvivlsomt.

offentlige forbrug på 28 mia. kr. (eller 9 mia. kr. mere end det ”demografiske træk”) (Finansministeriet, 2023b, 213). Det kommer i givet fald oven i de 68 mia. kr. og understreger den store betydning af politiske tiltag for at styrke produktiviteten i det offentlige.

Skattepolitikken i 2023 – arvestykkerne

Lovgivningsaktiviteten på skatteområdet skiftede et gear op i 2023 efter en periode med relativ stilstand, bl.a. på grund af den lange valgkamp i 2022, der resulterede i flertalsregeringen med Socialdemokrater, Venstre og Moderaterne.

Regeringen arvede flere initiativer fra tidligere politiske aftaler, som endnu ikke var blevet udmøntet.

På det grønne område udestod for det første indførelse af en ny kilometerafgift på lastbiler. Den stammer fra en aftale mellem den tidligere regering og dens parlamentariske grundlag om grøn transport. Afgiften afløser den tidligere vejbenyttelsesafgift og ventes at indbringe 1½ mia. kr. i varigt provenu (2023-niveau). Varig virkning vil sige den årlige provenuvirkning under forudsætning af, at systemet fortsætter for evigt.³ Højere afgifter på lastbiler er for så vidt velbegrundede, fordi de såkaldt eksterne skadesomkostninger – i form af vejslid, støj, partikelforurening, ulykker og klimabelastning – totalt set overstiger afgifterne på brændstoffet mv. Den nye afgift er imidlertid udmålt efter klimabelastningen, som i modsætning til andre af de eksterne skadesomkostninger netop er pålagt en eksplicit CO₂-afgift (og senere hen også vil være omfattet af CO₂-kvotesystemet). Dermed rammer den nye afgift – der ligesom andre afgiftsinitiativer på det grønne område vil gælde fra 2025 – ikke de underbeskattede skadesomkostninger.

På det grønne område kom ligeledes en forhøjelse af energiafgifterne på fossile brændsler med 125 mio. kr. som udløber af den grønne skattereform fra 2022.

På inddrivelsesområdet udmøntede Folketinget en tidligere aftale om skærpet og forenklet lønindeholdelse (med 325 mio. kr. i forventet provenu), men lavere forrentning (-125 mio. kr.).

Et arvestykke var desuden en fastfrysning af loftet over investorfradraget på 400.000 kr. samt en nedsættelse af afskrivningssatsen på bygninger fra 4 pct. til 3 pct. I alt øger det statens provenu med 540 mio. kr. om året.

Det provenumæssigt største lovforslag på lovprogrammet var den nye ejendomsskattelov, der udmønter aftalerne fra 2016 og 2017 om et nyt vurderingssystem og et nyt ejendomsbeskatningssystem. Det nye skattesystem træder omsider i kraft i år.

Kernen i den nye ejendomsbeskatning er for det første, at ejendomsværdibeskatningen ikke længere er underkastet det nominelle skattestop, som har været gældende siden 2001/02. I den periode har vurderingsgrundlaget været underlagt et loft svarende til de oprindelige vurderinger. Fra 2024 vil beskatningen igen blive baseret på de løbende vurderinger af faktiske handelsværdier.

For det andet er der indført et nyt vurderingssystem. Ambitionen er mere retvisende vurderinger end hidtil. De nye vurderinger indebærer især væsentligt højere grundværdier især i de store byer og for ejerlejligheder, men også erhvervsjendomme ventes at stige.

³ Varig virkning er standardmetoden til at opgøre skatteprovenu efter. Den tager hensyn til, at nogle skatteændringer kan have en profil, som ændrer sig meget over tid, og for effekten af økonomisk vækst og inflation.

For det tredje er både ejendomsværdiskattesatserne og de kommunale grundskyldspromiller tilpasset, så de i gennemsnit falder lige så meget, som vurderingerne stiger. Det fjerner umiddelbart de store skattestigninger, der ellers ville have været tale om. De hidtidige ejendomsværdiskattesatser har været 0,92 pct. for ejendomsværdi under progressionsgrænsen og 3,0 pct. for ejendomsværdi over grænsen. De nye satser er henholdsvis 0,51 pct. og 1,4 pct. over progressionsgrænsen på fremtidigt 9,2 mio. kr. Grundskylden har i gennemsnit været 27 promille. Det falder til 7,4 promille (lavest bliver satsen på 3,1 promille på Frederiksberg).

For det fjerde ændres skatterabatterne. Den regel, der har begrænset den højeste årlige stigning i boligejernes grundskyldsbetaling til 5-7 pct., bortfalder, mens nedslaget i ejendomsværdiskattesatsen for ejere, der har købt inden 1998, bevares. Desuden er indført en ny rabatordning for boligejere, som ellers stod til at stige i samlede boligskatter under det nye system. Rabatordningen går ud på, at man i 2024 får et nedslag på præcis det antal kroner, som man ellers skulle have betalt mere i ejendomsværdiskat og grundskyld efter de nye vurderinger og skattesatser. Rabatten består, så længe boligejeren bliver boende, men med samme beløb som i 2024, uanset om skatterne stiger som følge af højere vurderinger eller højere satser. Rabatten bortfalder ved salg og vil derfor påvirke salgsprisen. Der er altså ikke tale om, at eksisterende ejere holdes helt skadesløse. Endelig indføres et nedslag på 20 pct. i grundlaget for ejendomsværdiskat og grundskyld. Det er en forlods imødekommelse af usikkerheden i vurderingerne. Det betyder også, at klager, der resulterer i en ændring af vurderingen med mindre end 20 pct., ikke får nogen betydning for skattebetalingen.

Alle grunde, bortset fra landbruget, vil for fremtiden blive pålagt grundskyld med udgangspunkt i værdien, hvis de rummede parcelhuse. Ejendomme til erhvervsformål, men ikke boligejendomme, får dog en række nedslag. Motivationen er nærmere beskrevet i Skatteministeriet (2021, kap. 5).

Den nye ejendomsskattelov indebærer på papiret en betydelig skattelettelse og mindreindtægt for det offentlige på 13,3 mia. kr. i varig virkning (2023-niveau). Det er dog ikke lettelser, som regeringen kan tage på sin kappe; de følger af et flere år gammelt forlig. Af samme grund har den ikke haft behov for at pege på finansiering. Mindreprovenuet skal også ses i lyset af, at nedsættelsen af grundskylds- og ejendomsværdiskattesatserne beregningsmæssigt tæller som en skattelettelse, selv om de kompenserer for højere vurderinger (som ikke er beregnet som en skattestigning). Spørgsmålet er naturligvis, hvor levedygtige de nye nedsatte skattesatser vil være. Begge dele fastsættes i loven, men efter 2028 vil kommunerne atter få kompetence til at fastsætte grundskyldspromillen (der dog ikke må overstige 30 promille). Der kan bl.a. opstå en fristelse til at "normalisere" de meget lave satser i kommuner med store stigninger i vurderingerne.

Akilleshælen i det nye skattesystem er fremdeles det nye vurderingssystem, som har været genstand for gentagne forsinkelser og er blevet omkring 40 gange dyrere end oprindeligt forventet. I 2023 kom der dog omsider nye vurderinger ud til både boligejere og erhverv. Vurderingerne er foreløbige, og den endelige skat vil først blive opgjort senere, når de endelige foreligger. Det er også først de endelige vurderinger, borgerne vil kunne klage over. Umiddelbart må det forventes, at især borgere med store stigninger i vurderingerne vil klage. Men da skatterabatten udmåles efter skatten i 2024, kan der også være en tilskyndelse til at klage over en for lav vurdering, hvis skatteyderen forventer, at vurderingen vil stige i de kommende år. En sådan stigning vil ikke være beskyttet af skatterabatten.

Den store udfordring i vurderingssystemet er grundvurderingerne. Modsat den samlede ejendomsværdi, hvor vurderingen kan holdes op mod faktiske salgspriser, er der ofte ikke mange salg

af ubebyggede grunde at sammenholde vurderingerne med. Myndighederne satser især på at anvende data fra såkaldte nedrivningssalg, hvor ejendomme opkøbes med henblik på nedrivning og nybygning. Et særligt problem knytter sig til reglen om, at grunden skal vurderes efter bedst mulige anvendelse – så f.eks. en byggeret til at opføre flere eller større huse tæller med. Det gør det i princippet også, når folk handler ejendomme indbyrdes, men hvor meget kan være meget svært at afgøre. En byggeret, ingen har tænkt sig at udnytte, løfter ikke handelsværdien. Problemet er for så vidt ikke nyt, men med det nye, mindre konservative vurderingsregime vil det formentlig blive langt mere aktuelt. For ejerlejligheder mv. byder vurderingen af grunden, som om den var en parcelhusgrund, på væsentlige udfordringer og muligvis også vanskeligheder ved at løfte bevisbyrden i klagesager.

Skattepolitikken i 2023 – energikrise og inflation

De afmattede konjunkturer satte sig som sagt ikke væsentlige spor i form af egentlig konjunkturpolitik, men både energikrisen og inflationen medførte en række politiske initiativer, hvoraf nogle blev skudt i gang i 2022.

EU besluttede således i 2022 en række midlertidige tiltag som følge af stigende energipriser. Det gælder et såkaldt "solidaritetsbidrag" fra energiproducenter og et indtægtsloft for elproduktion. Bemærkelsesværdigt nok skete det ikke med den ellers traktatfestsatte enstemmighed på skatteområdet, men under reglerne om tiltag mod akutte forsyningsproblemer. De kræver kun almindeligt flertal. I Danmark krævede EU-forordningen dog dansk lovgivning for at leve op til grundlovens krav om, at skatter skal vedtages ved lov.

"Solidaritetsbidraget" var begrundet med de ekstraordinære indtægter i energisektoren på grund af høje energipriser navnlig i 2022. Ordningen kunne indføres i både 2022 og -23, men de danske myndigheder vurderede, at det ville stride mod princippet om ikke at lovgive med tilbagevirkende kraft at beskatte 2022, så den blev kun étårig. Bidraget beregnes som 33 pct. af det, overskuddet i 2023 overstiger gennemsnittet for 2018-21 plus 20 pct. Noget præcist mål for overnormalt afkast kan det ikke siges at være. Bidraget opkræves af producenter af råolie, naturgas og kul samt raffinaderier. Det sidste skulle ifølge skatteministeren sikre, at kompensationsaftalen med DUC-partnerne i eneretsbevillingen i Nordsøen ikke bliver udløst. Kompensationsaftalen sikrer kompensation ved skatter udelukkende pålagt Nordsøproduktionen. Regeringen opgav derimod at beskatte energihandlere af frygt for, at det europæiske marked, som i høj grad er lokaliseret her i landet, ville flytte udenlands; den danske regering havde ellers været primus motor for at få beskatningsadgangen indført i EU-reglerne.

Indtægtsloftet indebærer, at indtægt fra elproduktion ikke kan overstige 180 euro/MWh. Der er reelt tale om en skat, og loven blev fremsat af skatteministeren.

De to tiltag ventes at give samlet henholdsvis 325 og 400 mio. kr. i engangsprovenu.

Ifølge EU-beslutningen skal provenuet anvendes til at kompensere borgere ramt af høje energipriser. Det foregår i Danmark på udgiftsbudgettet.

Der har dog været enkelte krisebegrundede tiltag på indtægtssiden. Som en "inflationshjælp" vedtog Folketinget således at forlænge den udskydelse af betalingsfrister for A-skat og

arbejdsmarkedsbidrag, som blev indført under pandemien, en anelse længere. Et andet tiltag er godtgørelse af tinglysningsafgift, der vedrører udskiftning af olie- og gasfy.

Et tiltag med mærkbar økonomisk effekt var sænkningen af elafgiften til EU-minimum (dvs. praktisk taget afskaffelse) i første halvår af 2023. Lovgivningen var dog fra året forinden.

Skattepolitikken i 2023 – minimumsskat m.m.

Der er vedtaget en ny minimumsskat på selskaber. Skatten udmønter den såkaldte søjle 2 i en OECD-aftale om international beskatning; søjle 1 drejer sig om fordelingen af skatteprovenuet fra IT-selskaber. Minimumsskatten skal pålægges danske døtre af udenlandske moderselskaber, der ikke betaler mindst 15 pct. i skat af det regnskabsmæssigt opgjorte overskud i hjemlandet. Den skal også pålægges danske moderselskaber med udenlandske datterselskaber, som ikke betaler 15 pct. i skat, hvor de er hjemmehørende. Selskaber med en konsolideret indkomst på mindst 750 mio. euro er omfattet.

Lovforslaget fylder 272 sider, og Skatteministeriet forventer, at det vil medføre årlige administrative omkostninger på 462 mio. kr. Det forventes, at 75 danske selskaber vil blive omfattet, og at skatten vil indbringe et provenu på 1,9 mia. kr. om året. Heraf vil 1,3 mia. kr. komme fra mindre udflytning af overskud.

Det er egentlig præsident Biden, der har presset på for en international aftale om minimumsskat, men han er i den penible situation, at Kongressen ikke vil vedtage den i USA. Administrationen har samtidig fået vedtaget et omfattende statsstøtteprogram (med det lidet sigende navn "Inflation Reduction Act"), som medfører store skatterabatter til grønne investeringer. Det kan være med til at bringe den effektive beskatning i amerikanske multinationale selskaber under de kritiske 15 pct. I mellemtiden har EU besluttet at gennemføre minimumsskatten, som altså nu er blevet pligtsskyldigt vedtaget også i Danmark. Det kan således føre til, at europæiske lande skal i gang med at beskatte amerikanske datterselskaber – og måske i en grad, som er prohibitiv over for fortsat etablering i EU (Nordland, 2023). Det vil kunne udløse en alvorlig transatlantisk konflikt. Republikanerne i Kongressen har allerede foreslået en strafskat på lande, som håndhæver minimumsskatten mod amerikanske selskaber.

Der var andre internationale temaer på lovprogrammet i 2023. Der blev mest bemærkelsesværdigt indgået en ny dobbeltbeskatningsoverenskomst med Frankrig. Den tidligere aftale blev opsagt i 2008 – sammen med den spanske – fordi de to lande ikke beskattede pensionsudbetalinger til tilvandrede danskere. Til gengæld blev dobbeltbeskatningsaftalen med Rusland opsagt som led i sanktionerne for Ukraine-invasionen.

Finanslovsaftalen for 2023 indeholdt begrænset med nye initiativer, hvilket både hænger sammen med den sene regeringsdannelse, og at det ikke var nødvendigt at skabe flertal med andre partier. Ikke desto mindre deltog et bredt udsnit af dem i aftalen. På skatteområdet indgik små initiativer som en normalisering af personfradraget for unge under 18 år, så det svarer til voksnes, samt en mindre forhøjelse af loftet for aktiesparekontoen.

Skattepolitikken i 2024 – udmøntning af aftale om skattereform

Finansloven for 2024 var ligeledes bred i deltagerkreds og smal indholdsmæssigt. På skatteområdet indgik en forhøjelse af servicefradraget og af det særlige befordringsfradrag for yderkommuner samt en udskydelse af den aftalte aftrapning af rabatten i registreringsafgiften for elektriske biler.

Provenumæssigt er der tale om meget begrænsede ændringer, men de samlede skatteudgifter er i de senere år vokset voldsomt ikke mindst som følge af skattesubsidier til grønne biler. De samlede skatteudgifter er steget med en tredjedel siden 2020 (Skatteministeriet, 2023, tbl. 8.1.).

Finanslovsaftalen blev overskygget af den aftale om en skattereform, der faldt på plads sidst på året. Regeringen havde bebudet reformen i sit regeringsgrundlag, og aftalen endte kun med en marginal ændring i forhold til forhandlingsudspillet. Igen kan forklaringen søges i, at regeringen har sit eget flertal, men gerne ville have flere partier med. I aftalen deltog ud over regeringspartierne Danmarksdemokraterne, Konservative, Radikale og Nye Borgerlige, som fik indflydelse på en lille afsat forhandlingspulje. Reformen får først for alvor virkning fra 2026, dog træder forhøjelserne af beskæftigelsesfradragene gradvist i kraft fra 2025.

Reformens elementer er sammenfattet i tabel 2.

Det provenumæssigt største element i reformen er netop forhøjelse af det ordinære beskæftigelsesfradrag, som hæves fra 10,65 pct. op til maksimalt 44.800 kr. til 12,75 pct. op til maksimalt 56.200 kr. Lettelsen er på 6,8 mia. kr. (beregnet før adfærd og tilbageløb). Også det særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere hæves fra 6,25 pct. til 11,5 pct. og maksimalt fra 24.400 kr. til 44.900 kr. Desuden indføres endnu et særligt beskæftigelsesfradrag, nemlig til seniorer med højst to år igen til folkepensionsalderen. Det bliver på 3,9 pct. og maksimalt 15.200 kr. Seniorerne begunstiges også med en forhøjelse af seniorpræmien – som ikke er en del af skattesystemet, men med i aftalen – til personer, der arbejder mindst 30 timer ugentligt de to første år efter folkepensionsalderen.

Det element, som giver størst økonomisk strukturvirkning, målt ved ekstra arbejdsudbud, er en halvering af den hidtidige topskattesats for indkomster op til 690.000 kr. Det udformes som en ny mellemskat på 7,5 pct. af indkomst over den hidtidige topskattegrænse, og en topskat på yderligere 7,5 pct. over den nye grænse, således at den samlede marginalsattesats for topskatteydere uændret er 55,9 pct. (inkl. arbejdsmarkedsbidrag).

Det gælder dog kun arbejdsindkomst op til 2,3 mio. kr. (2,5 mio. kr. før arbejdsmarkedsbidrag). Her sætter en ny top-topskat på 5 pct. ind. Det bringer den højeste marginalskat op på 60,5 pct. (inkl. arbejdsmarkedsbidrag). Det er det højeste niveau set siden skattereformen i 2009. Den nye sats ventes kun at berøre godt 9.000 personer. Det betyder dog også, at den vil bidrage med et yderst beskedent provenu. Skatteministeriet forventer et bidrag til statskassen på 0,6 mia. kr. efter adfærd og tilbageløb. Det kan blive endnu mindre, hvis skatteyderne reagerer stærkere end forudsat i de meget konservative beregningsregler, eller hvis hovedaktionærer vælger at benytte sig af adgangen til at tage indkomst ud som udbytte i stedet.

Udover ændringerne i indkomstsattesystemet indebærer reformen en lille forhøjelse af bundgrænsen i boafgiften og en afskaffelse af tillægsboafgiften ved arv til søskende.

Samlet er der tale om en reform med behersket størrelse og effekter. Strukturvirkningen opgøres som nævnt til 5.300 i ekstra arbejdsudbud, mens indkomstuligheden målt ved Gini-koefficienten

stiger med 0,08 procentpoint. Den blev samlet opgjort til 30,0 pct. i 2022. De disponible indkomster stiger med i gennemsnit 0,76 pct.

Med reformen er det valgt at gå videre ad den vej, hvor skattefradrag og -satser i højere grad specialdesignes med henblik på bestemte grupper. Denne gang med yderligere variation i beskæftigelsesfradragene og med to nye skatteskalaer. Tidligere er fradragene for pensionsindskud blevet designet med henblik på at begrænse samspilsproblemer, som indebærer en høj effektiv marginalprocent (marginalskat og aftrapning af folkepension) for pensionsopsparing. Spørgsmålet er, om det er hensigtsmæssigt at anvende skattesystemet som en del af udgiftssystemet på denne måde. Det hæmmer i hvert fald enkelthed og gennemskuelighed.

Tabel 2. Skattereformens hovedpunkter (fuldt indfaset)

	Sats	Grænse mv.	Umiddelbart provenu	Provenu efter adfærd og tilbageløb	Arbejdsudbud
Beskæftigelsesfradrag		Maks. fradrag			
- Før	10,65	44.800			
- Efter	12,75	56.200	-6,8	-4,8	1.950
Beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere		Maks. fradrag			
- Før	6,25	24.400			
- Efter	11,5	44.900	-0,5	-0,3	150
Beskæftigelsesfradrag for seniorer	3,9	Maks. fradrag 15.200	-0,2	-0,1	50
Seniorpræmie		Beløb			
- Før		45.415+27.033			
- Efter		59.000+35.000	-0,2	-0,2	
Mellemskat	7,5	Beløbsgrænse 568.900			
Topskat		Beløbsgrænse			
- Før	15,0	568.900			
- Efter	7,5	690.000	-3,7	-1,8	3.150
Top-topskat	5,0	Beløbsgrænse 2.300.000	1,0	0,6	-100
Bundgrænse i boafgift		Beløbsgrænse			
- Før		321.700			
- Efter					

		375.000	-0,1	-0,1	0
Afskaffelse af tillægsboafgift vedr. søskende					
- Før	25,0				
- Efter	-		0,0	0,0	0
I alt			-10,7	-6,8	5.300

Skattepolitikken i 2024 – mere grøn skattereform?

Det er ikke noget hasarderet gæt, at den skattepolitiske dagsorden også i år vil blive præget af klimapolitik. I 2022 kom første etape af den grønne skattereform, som skal realisere klimalovens mål om at sænke de samlede danske drivhusgasudledninger i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990. Det sker gennem en mere ensartet pris på at udlede CO₂ i det meste af økonomien. Oplægget til reformen kom fra den såkaldte Svarer-gruppe, som imidlertid kun kom med sin første delrapport. Anden delrapport er blevet udskudt nogle gange, men ventes i begyndelsen af dette år. Den handler om de udledninger, som ikke var med i etape 1. Det vil i alt væsentligt sige udledningerne fra landbrugets dyrehold og dyrkning. Der er ikke tale om CO₂, men andre drivhusgasser; CO₂-udledningerne fra landbrugets energiforbrug er allerede omfattet af etape 1.

Landbrugets udledninger af andre drivhusgasser tegner sig for en tredjedel af de samlede danske udledninger og ville ifølge Energistyrelsens fremskrivning (2023) komme til at udgøre 60 pct. i 2030 uden nye tiltag. Det ville skærpe kravene til resten af økonomien og øge den samlede samfundsøkonomiske regning betragteligt. Men landbrugets udledninger byder også på en række særlige problemer. For det første er de vanskelige at måle på bedriftsplan. For det andet vil den økonomiske byrde ramme erhvervet hårdt, hvis man f.eks. blot pålagde det samme afgift som andre erhverv, hvilket vil sige mindst 750 kr./ton CO₂e⁴ i 2030.⁵ Det skyldes, at landbrugets værditilvækst er beskeden i forhold til drivhusgasudledningen, og at afgiften i meget høj grad ville blive kapitaliseret i jordpriserne.

Politikerne har derfor et vanskeligt dilemma mellem enten at behandle landbruget lempeligt og øge den samlede samfundsøkonomiske regning ved klimapolitikken betragteligt, eller at pålægge erhvervet byrder, som umiddelbart ville ende med en bølge af konkurser. Der er dog den mulighed at kompensere landbruget for indkomsttabet ved at prissætte erhvervets udledninger. Prissætningen behøver kun at virke marginalt for at give incitament til at nedbringe udledningerne (Brøns-Petersen (2023) skitserer et kvotesystem, som i princippet kan friholde erhvervet for hele indkomsttabet). Men det ændrer ikke ved, at landbrugsproduktionen vil blive omlagt og blive mindre. Og landbrugets følgeerhverv vil ikke kunne kompenseres.

Der er naturligvis også den mulighed at opbløde 70 pct.-målet. Da det er et rent dansk besluttet mål, kan Folketinget også vedtage at ændre det. Imidlertid gik Danmark i 2023 med til et EU-krav, som kan vise sig at blive endnu vanskeligere at opfylde end 70 pct.-målet (Brøns-Petersen, 2022; Regeringen,

⁴ CO₂e står for CO₂ ækvivalenter, dvs. omregnet til samme drivhuskraftvirkning som CO₂.

⁵ Erhverv omfattet af EU's kvotesystem ETS1 er dog kun pålagt halv afgift, 375 kr./ton, men hertil kommer kvotebetalingen på 750 kr./ton, i alt 1.125 kr./ton

2023). Kravet til Danmark er en del af den såkaldte byrdefordelingsaftale i EU om, hvordan EU's klimamål på 55 pct. i 2030 skal fordeles mellem medlemslandene. EU har selv ansvaret for udledningerne i kvotesektoren, mens målet for ikke-kvotesektoren er videredelegeret til medlemslandene. Danmark ligger blandt de lande, som har fået det største procentuelle reduktionskrav.

Der kom dog en smule hjælp til at opfylde 70 pct.-målet og EU-kravet fra en ny, revideret, men foreløbig opgørelse i januar 2024 af udledningerne fra landbrugets såkaldte lavbundsgrunde. Den tyder på, at landbrugets samlede udledninger ligger 10-15 pct. lavere end hidtil antaget.

EU's kvotesektor (ETS1) består i dag primært af fly, industri og kraftværker. Men det er vedtaget at indføre endnu et kvotesystem (ETS2) for transport og varme fra 2027 (ligesom søtransport bliver en del af ETS1). Udledningerne i ETS2 vil dog foreløbig fortsat tillige blive omfattet af national byrdefordeling, men der sigtes mod at integrere dem i ETS1 efter 2031. Landbruget vil dermed komme til at fylde stadig mere i de udledninger, som danske politikere rent faktisk har ansvaret for.

Selv om det er besluttet at inddrage transport og varme i et kvotesystem, fastholdes de danske CO₂-afgifter uændret. Det medfører et skridt bort fra målsætningen om mere ensartede CO₂-priser. I forvejen er CO₂-udledninger ekstra højt prissat begge steder.⁶

Der er en yderligere plan om at øge CO₂-prisen i transportsektoren. Det var for at indfri det danske delmål om 50-54 pct. reduktion i 2025, som er blevet påklaret 2030-målet om 70 pct.-reduktionen. Men regeringen har foreløbigt valgt at fastholde forslaget, selv om den reviderede opgørelse af lavbundsgrunde tyder på, at 2025-målet kan nås uden yderligere tiltag. Regeringen spillede oprindelig ud med at øge det såkaldte CO₂-fortrængningskrav, som tilskynder til at blande biobrændsler i benzin og diesel. Efter kraftig kritik blev det ændret til et forslag om at hæve dieselafgiften. Det behøver dog ikke føre til mere uens CO₂-pris, hvis dieseltillægget til ejerafgiften nedjusteres tilsvarende, så afgiftsforhøjelsen reelt kommer til at ramme lastbiler. Lastbiler betaler som tidligere nævnt mindre i samlede afgifter end deres skadesomkostninger. Det mest oplagte – hvis altså 2025-målet ikke var opnåeligt uden ny politik – var imidlertid at indfase den generelle CO₂-afgift hurtigere end de planlagte 350 kr. i 2025.

Skatteministeriet må desuden forventes at fremlægge et forslag til den flyafgift, som blev aftalt i Danmark sidst i 2023. Også den motiveres med klimahensyn, selv om fly allerede er en del af EU's kvotesystem (fly uden for Europa dog af et særligt internationalt kvotesystem). Flyafgiften bliver ikke som kvoter eller CO₂-afgiften proportional med udledningerne, men kun afhængig af, om rejserne er enten intra-europæiske (30 kr. i 2025), mellemlange (250 kr.) eller lange (300 kr.).

⁶ Udover CO₂-afgift er varme med naturgas, olie og kul pålagt energiafgifter, mens person- og varebiler er pålagt såvel CO₂-afgift og fortrængningskrav som energiafgifter på brændslet samt ejer- og registreringsafgift, der i høj grad er udmålt efter CO₂-udledning.

Forbedringer for iværksættere?

Regeringen har som ligeledes nævnt prioriteret 1 mia. kr. til en ny iværksætterstrategi. Samtidig kommer endnu et forsinket udvalg, Frigastudvalget, efter den nyeste plan med sin rapport i 2024. Det har til opgave at foreslå omlægninger i erhvervsstøtten, herunder besparelser på 3½ mia. kr., som skal finansiere en permanentgørelse af et ekstraordinært F&U-fradrag på 130 pct. Begge dele kan komme til at berøre beskatning.

En nærliggende kandidat til forbedrede vilkår for iværksætteri er at sænke de højeste satser for aktie- og kapitalindkomst på 42 pct. Aktieindkomstbeskatningen kan hæmme navnlig investeringerne i iværksættervirksomheder, der er afhængige af private investorer og modsat større virksomheder ikke kan betjene sig af mere sofistikerede kapitalmarkeder. Samtidig har også lagerbeskatningen af selskabers aktieavancer været i kritisk fokus i 2023, fordi investorer via deres investeringsselskaber er blevet fanget med først store urealiserede skattepligtige avancer og senere tab, de ikke kan udnytte efter en kurskorrektur. En mulig løsning er at gå tilbage til realisationsbeskatning eller mere grundlæggende at fjerne kædebeskatningen af porteføljeaktier. Datterselskabsaktier er således skattefrie ifølge EU-reglerne, og Danmark har med 10 pct. den højest mulige grænse for, hvor stor en ejerandel der skal til for at blive datterselskab.

Referencer

- Brøns-Petersen, Otto, 2016. "Behov for revision af beregningskonventionerne". *Samfundsøkonomen* December 2016 (4). https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/full/samf_2016_4.pdf
- , 2022. "Tvivlsomt om 70 pct.-klimamålet opfylder Danmarks nye EU-krav eller nedbringer EU's udledning af drivhusgas". *Cepos analysetotat*, november <https://cepos.dk/media/6560/tvivilsomt-om-70-pct-klimamaalet-opfylder-nye-eu-krav.pdf>.
- , 2023. "Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres". *Cepos analysetotat*, august. <https://cepos.dk/media/6989/saadan-boer-landbrugets-drivhusgasser-haandteres.pdf>
- Energistyrelsen, 2023. "Klimastatus og -fremskrivning 2023". Energistyrelsen. 2023. <https://ens.dk/service/fremskrivninger-analyser-modeller/klimastatus-og-fremskrivning-2023>
- Finansministeriet, 2023a. "Faktaark. Opdateret finanspolitisk råderum". https://fm.dk/media/27269/faktaark_opdateret-finanspolitisk-raaderum.pdf
- , 2023b. "Et grønnere, sikrere og stærkere Danmark 2030". <https://fm.dk/media/27298/dk2030-et-groennere-sikrere-og-staerkere-danmark-2030-a.pdf>
- , 2023c. "Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 50 (Alm. del) af 9. november 2023". <https://www.ft.dk/samling/20231/almdel/fiu/spm/57/svar/2010406/2802955.pdf>
- Kleven, Henrik, Claus Thustrup Kreiner, Kristian Larsen og Jakob Egholt Søgaard, 2023. "Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort". w31549. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w31549>
- Nordland, Ivar, 2023. "OECD Model Rules Adopted by EU Will Expose U.S. Subsidiaries to Overtaxation". *Tax Notes*, marts. <https://www.taxnotes.com/tax-notes-today-international/digital-economy/oecd-model-rules-adopted-eu-will-expose-us-subsidiaries-overtaxation/2023/03/21>
- OECD, 2023. *OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 2: Preliminary Version*. OECD Economic Outlook. OECD. <https://doi.org/10.1787/7a5f73ce-en>
- Regeringen, 2023. "Klimaprogram 2023". <https://kefm.dk/Media/638315764817167867/Klimaprogram%202023.pdf>
- Skatteministeriet, 2021. "Skatteøkonomisk redegørelse 2021". <https://skm.dk/media/ghdnteha/skatteoekonomisk-redegoerelse-2021.pdf>
- , 2023. "Skatteøkonomisk Redegørelse 2023". <https://skm.dk/media/Skatteministeriet/Publikationer/Rapporter/skatteoekonomisk-redegoerelse-2023.pdf>
- Økonomiministeriet, 2023. "Økonomisk Redegørelse – December 2023". <https://www.oem.dk/media/9721/oekonomisk-redegoerelse-december-2023-20231212-a.pdf>