



Arbejdsrapport 83: Skattepolitikken i en usikker verden. Skatteøkonomisk oversigt 2024/25

Af Otto Brøns-Petersen, analysechef i CEPOS (+45 20 92 84 40)

04-02-2025

Dette arbejdsrapport gennemgår de danske og internationale økonomiske rammer, samt indholdet i skattepolitikken for 2024 og 2025. Rapporten har været udgivet SR-Skat 01-2025, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

Dansk økonomi er præget af usædvanlig fart. De vigtigste eksportmarkeder bevægede sig derimod langsomt i 2024. Sverige, Storbritannien og euro-området voksede med i underkanten af 1 pct. Tysk økonomi stod stille for andet år i træk. Kun USA voksede med noget, der lignede den danske vækstrate på 3 pct. Den danske vækst blev dermed dobbelt så høj, som regeringen spåede den ved årets begyndelse – og også dobbelt så høj som den forventede langsigtede strukturelle vækst. For det kommende år venter regeringen en fortsat høj vækst på små 3 pct., men derefter vender vi ifølge prognosen tilbage til det langsigtede væksttempo i 2026 (Økonomiministeriet 2024b).

Der er to vigtige årsager til den høje vækst for tiden. Den ene er medicinalbranchens kraftige ekspansion. Uden den ville væksten have ligget på det langsigtede niveau på omkring 1½ pct. Den anden årsag er, at efterspørgslen efter mere arbejdskraft er blevet dækket af en kraftig tilstrømning af såkaldt international arbejdskraft, men også af flere ældre og yngre danskere i beskæftigelse.

Den internationale arbejdskraft er en bemærkelsesværdig succeshistorie. Hver ottende i beskæftigelse i Danmark er udlænding (Økonomiministeriet, 2024b, kapitel 3). For ti år siden var det hver 12. og ved årtusindskiftet hver 30. Den største gruppe kommer fra Polen, men sammensætningen er forholdsvis bred, og dækker såvel borgere fra andre EU-lande som fra ikke-EU-lande på erhvervsordninger. Selv beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere i Danmark er stigende, omend fortsat lavere end for indfødte.

Forventningen til den økonomiske vækst hos vore naboer er lidt bedre end resultaterne sidste år, men fortsat ikke prangende. OECD (2024) forudsiger en vækst på 1,3 pct. i Euroområdet – i Tyskland dog kun det halve. Sverige og UK ventes at komme op på godt 1½ pct. USA falder til 2,4 pct.

De store centralbanker ser efterhånden ud til at have fået bugt med den kraftige inflation fra årene efter pandemien, hvor pengepolitikken blev lempet markant. Inflationsraten nåede 8,4 pct. i gennemsnit i Euro-landene i 2022 og 5,4 pct. i 2023. I USA var inflationen 8,0 og 4,1 pct. i de to år. De danske forbrugerpriser steg med 7,7 pct. og 3,3 pct. Som følge af fastkurspolitikken over for euroen følger den danske inflation ret tæt eurolandenes.

I 2024 faldt eurolandenes og USA's inflation til 2½ pct. – og den danske aftog endda til 1,4 pct. Dermed er de store centralbanker igen relativt tæt på deres inflationsmålsætninger på 2 pct. De er også blevet den lektie rigere, at pengepolitikken, når det kommer til stykket, fortsat er afgørende for inflationen.

Selv om 2025 tegner til at blive et år lidt på det jævne med middelmådig international vækst og gradvis normalisering af inflationen, ville det være synd at sige, at det er uden spændingsmomenter. Der er klare risikofaktorer. Krigen i Ukraine fortsætter på tredje år og det samme gør sanktionerne

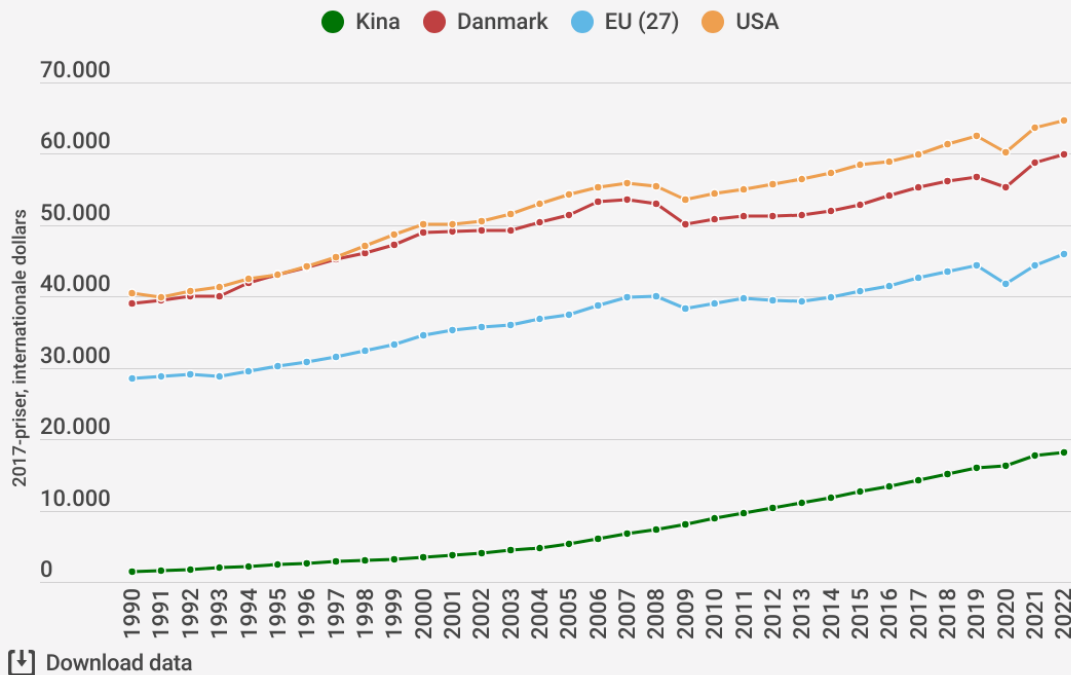
mod Rusland, der dog ikke desto mindre ifølge sit nationalregnskab klarer sig nogenlunde igennem. Selv om man ikke bør lægge for meget vægt på de officielle russiske statistikker, tyder det på, at sanktionerne ikke er så effektive, som man havde håbet på i Vesten. Så længe krigen forløber som hidtil, vil det ikke have større indflydelse på EU-landenes økonomi, som tilmed kom sig overraskende hurtigt oven på energikrisen, da de russiske gasforsyninger faldt voldsomt. Den kortvarige stigning i energipriserne trak forsyninger til ad andre kanaler, herunder flydende gas fra bl.a. USA. Der er også spændinger andre steder i verden, ikke mindst Mellemøsten og mellem Vesten og Kina, men ligeledes med begrænset effekt på de vestlige økonomier hidtil.

Donald Trump er vendt tilbage som amerikansk præsident og vil i hvert fald de første to år have et lille republikansk flertal bag sig i begge Kongressens kamre. Hans økonomiske politik kan som i hans første periode forventes at blive en blandet landhandel. På den ene side kan planerne om deregulering og yderligere selskabsskattelettelser stimulere den amerikanske vækst. På den anden side vil planerne om at øge toldsatterne i forhold til især Kina, men også til EU, få negativ virkning ikke bare på amerikansk økonomi, men globalt. Der er en risiko for, at andre lande vil svare igen og bære yderligere ved til protektionismen.

Selv om den europæiske vækst som sagt er ramt af svage konjunkturer, er det især de langsigtede vækstudsigter, som tynger humøret i EU. I efteråret 2024 udsendte den tidligere chef for det europæiske centralbank og italienske teknokratpremierminister Mario Draghi (2024) en omdiskuteret rapport om EU's vækstproblemer, bestilt af EU-kommissionens formand. Rapporten peger på, at den økonomiske vækst især siden finanskrisen er sakket bagud i forhold til USA og Kina, sådan som det også fremgår af figur 1.

Figur 1

BNP per indbygger



Anm.: Data er udtrykt i internationale-\$ i 2017-priser.

Kilde: [World Bank \(2023\)](#)

Efterslæbet i forhold til Kina er ikke den store overraskelse, fordi Kina fortsat har et væsentligt lavere indkomstniveau. Det er et velkendt fænomen, at fattigere lande alt andet lige kan indhente mere velstående lande alene ved at implementere de sidstes teknologiske fremskridt. Men af samme grund er det voksende europæiske velstandsgab i forhold til USA bekymrende, fordi USA i forvejen har et højere BNP per capita end EU. Det burde tilsige, at EU indhentede USA snarere end at sakke bagud.

Draghi peger på flere faktorer bag den langsomme vækst. Reguleringstrykket er vokset markant, ikke mindst som følge af øget regelmængde fra EU. En optælling af de administrative byrder ved nye EU-regler omsat i dansk lovgivning blot de seneste fem år bekræfter billedet: De svarer til næsten ½ pct. af BNP (Herby 2024). Konkurrencereguleringen identificeres som en medvirkende årsag til, at EU ikke har udviklet nye techgiganter, der kan måle sig med den dynamiske amerikanske techindustri. Rapporten peger også på et lavt investeringsomfang i EU og mener, at der udestår et investeringsbehov svarende til 5 pct. af BNP, hvis EU skal nå sine ambitioner på det grønne område og opbygge en tidssvarende europæisk forsvarsindustri. Der kan dog stilles spørgsmål ved, om investeringsomfanget ikke snarere er en virkning af den lave vækst end en årsag til den. Der er ikke mangel på kapital - som EU i modsætning til USA er nettoeksportør af - men på komparativt gode investeringsmuligheder.

Kapitalexporten skal endda ses i lyset af, at mange EU-stater er overforgældede og har strukturelt store underskud på de offentlige finanser, der lægger beslag på en del af landenes opsparing. Fjorten ud af 27 lande overskred i 2023 traktatens grænse for den offentlige gæld på 60 pct. af BNP (Brøns-

Petersen 2024b). I 2024 trådte et revideret regelsæt til at håndhæve traktatens finanspolitiske krav i kraft, efter at kravene har været suspenderet siden pandemiens udbrud i 2020. Der er dog ikke store forventninger til, at dette regelsæt vil vise sig mere effektivt end rækken af skibbrudne forgængere. Gældsproblemerne har været strukturelt voksende lige siden etableringen af euroen for 25 år siden (Brøns-Petersen 2023a). Det er navnlig de sydeuropæiske lande, Belgien og Frankrig, som er overforgældede, mens de nord- og østeuropæiske generelt holder sig inden for rammerne. Tyskland har også hyppigt overtrådt gældsloftet, om end ikke dramatisk.

Draghis ønske om at ville bruge flere offentlige midler på investeringer og statsstøtte kolliderer med de store gældsproblemer, som ikke mindst hans eget Italien bokser med. "Løsningen" ifølge rapporten er at optage "fælles EU-gæld". EU optog helt ekstraordinært fælles gæld - svarende til godt 5 pct. af BNP – og lempede statsstøttereglerne under pandemien. Mere ekstraordinært var det dog heller ikke, end at forslaget nu er på banen igen fra flere sider. Fælles gæld dækker over, at overforgældede lande reelt trækker på kreditværdigheden hos resten – i forvejen er det sket i stort omfang inden for euro-landene, hvor ECB står bag opkøb af f.eks. italienske statsobligationer.

Spørgsmålet er, om udsigten i de overforgældede lande til at dele fremtidig gæld med andre vil skærpe appetitten på reformer i de pågældende lande, eller om det vil virke modsat. I forvejen brød både den franske og den tyske regering sammen sidste år på grund af uenigheder om reformer. I Frankrig fjernede vælgerne opbakningen bag præsidentens endog ganske beherskede reformer. I Tyskland blev de tre regeringspartier – SPD, De Grønne og De Liberale – uenige, også om reformer. Tyskerne er dog ikke stemt for optagelse af fælles gæld, som de kan forventes at skulle bære en stor del af byrden ved.

Så meget mere overraskende er det, at den danske regering – som også består af tre umage partier, S, V og M – i løbet af 2024 ændrede fundamental kurs og erklærede sig åben over for optagelse af fælles gæld, hvad den tidligere har været klart afvisende over for. Det kan tolkes på flere måder. Én mulighed er, at Kommissionen omsider har haft held med sin strategi om at få de velkonsoliderede nordeuropæere til at finansiere et større budget mod, at en del af pengene går til områder som grøn omstilling og forsvarsindustri. En anden er, at de offentlige finanser i Danmark er blevet så rummelige, at de ikke optager de politiske sind så meget længere – trods afskaffelsen af Store Bededag som fridag og andre reformer med sigte netop på at styrke de offentlige finanser. Endelig kan man gisne om, at regeringen blot forsøger at øge sine forhandlingsmuligheder, når Danmark overtager EU-formandskabet i andet halvår i år.

Givet er det i hvert fald, at de danske offentlige finanser er i en betydelig bedre forfatning end i stort set samtlige andre EU-lande. De offentlige finanser er "overholdbare". Teknisk set kræver holdbarhed, at nutidsværdien af fremtidige skatter og udgifter balancerer under forudsætning af uændret skattesystem og system af offentlige ydelser. Overholdbarheden svarer til knap 1½ pct. af BNP, svarende til at skattetrykket permanent kunne sænkes eller udgiftstrykket øges med 1½ pct. af BNP (De Økonomiske Råds Sekretariat 2024). Frem mod 2030 er de offentlige finanser bundet af en målsætning om at holde den strukturelle saldo inden for en ramme på -½ pct. af BNP. Det resulterer i det såkaldte finanspolitiske råderum, som er den teoretiske vækst i det offentlige forbrug, der er plads for at overholde denne ramme. Råderummet er igennem de senere år opskrevet markant flere gange. Senest opskrev De økonomiske vismænd det med 25 mia.kr. til 64

mia.kr. Det skal forstås sådan, at der er plads til skattelettelser eller merudgifter, der gradvist stiger til 64 mia.kr. årligt fra og med 2030. Det er dog Finansministeriets opgørelse, der tæller i den politiske virkelighed, og foreløbig ligger man på efterårets opgørelse på knap 39 mia.kr.

(Finansministeriet 2024b) Der allerede lagt beslag på en del af råderummet gennem politiske initiativer og utilsigtet udgiftsskred. Trods den gunstige offentlige økonomi – eller på grund af? – voksede det reale offentlige forbrug med 2,6 pct. i 2024 og forudses af regeringen at stige med 3,0 pct. i år. Det er markant højere end det såkaldte "demografiske træk" på 0,4 pct. årligt, som de tre regeringspartier gik til valg på at indfri.

Den offentlige bruttogæld skønnes i år at ville udgøre 30,0 pct. af BNP ifølge EU's definition, eller præcis halvdelen af grænsen på 60 pct. af BNP (Økonomiministeriet 2024b). Det dækker dog over, at den offentlige sektor har en betydelig finansiell *nettoformue* på 24,7 pct. af BNP. Forskellen skyldes, at staten ikke har haft travlt med at nedbringe bruttogælden, men bl.a. har købt aktiver op i stor stil, senest erhvervelsen af Københavns Lufthavne.

Selv om andre EU-lande kan kaste misundelige blikke vores vej, hvor de store balanceproblemer glimrer ved deres fravær, og selv om Novo Nordisk og udenlandsk arbejdskraft har skabt fremdrift de senere år, er også dansk økonomi præget af den langsigtede vækstudfordring, som kaster sin skygge over det meste af Europa. Den strukturelle vækst ligger på omkring blot 1½ pct. om året, og fraregner man effekten af tilbagetrækningsreformer, er den underliggende vækstrate kun på godt 1 pct. om året (Brøns-Petersen og Bostrup, 2021). Det er den vækstrate, vi vil nå, hvis der ikke fortsat gennemføres reformer, eller tidligere besluttede reformer rulles tilbage.

Det sidste er ikke kun et hypotetisk spørgsmål. Socialdemokratiet – de andre partier i regeringen er uenige – bekendtgjort, at det inden valget vil komme med et udspil til en ændring af den ellers aftalte levetidsregulering af pensionsalderen efter den næste planmæssige regulering i 2030. Levetidsindekseringen er et af de helt centrale tiltag bag den finanspolitiske holdbarhed. Blev den helt afskaffet ved f.eks. 70 år, ville overholdbarheden på 1½ pct. af BNP blive forvandlet til et holdbarhedsproblem af næsten samme størrelsesorden (Finansministeriet 2024a). Statsministeren har dog ikke lagt op til at fjerne den helt, men hvad der så skal lægges i meldingen, er endnu ubesvaret.

EU råder over flere redskaber, der kan øge væksten i både Danmark og resten af unionen. En tilbagerulning af den omfattende reguleringsmængde er et af dem. En mindre rigid konkurrenceregulering, som tager hensyn til netværksevirkninger (som bl.a. findes i tech-sektoren), er et andet. Et tredje område er at revitalisere udviklingen af det indre marked, som i høj grad er gået i stå. Det udestår stadig at etablere en effektiv energiunion, at fuldende et indre marked for tjenesteydelser samt skabe en kapitalmarkedsunion. Hvor det er rigtigt at tale om ét amerikansk kapitalmarked, findes der stadig 27 adskilte i EU.

En del af de mest effektive redskaber til at fremme væksten findes på skatteområdet. Lavere selskabsskat er den måske mest direkte vej til at øge produktiviteten (Brøns-Petersen 2017). Lavere og mere ensartet beskatning af kapitalafkast – ikke mindst på aktieindkomst – kunne ligeledes bidrage til at bedre finansieringsmuligheder for små, risikofyldte virksomheder med begrænset adgang til de traditionelle kapitalmarkeder. Skatteområdet ligger imidlertid uden for EU's traditionelle kompetencefelt. EU har kun meget begrænsede egne indtægter, og nye beslutninger

kræver enstemmighed. Dermed er de fleste initiativer i praksis overladt til medlemsstaterne. Der er dog et par punkter, hvor en fælles indsats forekommer relevant i den kommende tid.

For det første kunne det bidrage til en kapitalmarkedsunion, hvis EU-landene opgav kildeskatterne på aktieudbytter fra i hvert fald andre medlemslande. I dag skal aktionærer i EU søge om at få godtgjort kildeskat betalt i andre EU-lande, hvis de er skattepligtige hjemme.

For det andet er opstået en transatlantisk konflikt om den minimumsskat på selskaber, som EU i enighed gennem et direktiv har pålagt medlemmerne at indføre. Minimumsskatten bygger på den OECD-model, som et stort antal lande har aftalt, men ikke er forpligtet til at indføre – og heller ikke i særlig høj grad har gjort. I USA var Biden-administrationen en energisk tilhænger af minimumsskat efter OECD-modellen, men fik den ikke igennem Kongressen, hvor republikanerne er modstandere og endda har truet med en strafskat på virksomheder fra lande, der har indført denne minimumsskat. På sin første dag i embedet satte præsident Trump så trumf på ved at beordre et oplæg til modforanstaltninger mod lande med regimer som minimumsskatten rettet mod USA. Det vil især sige EU-landene, der står over for at skulle minimumsbeskatte bl.a. amerikanske datterselskaber i EU, hvis de ikke betaler nok skat hjemme. En vej ud af hårkuden kunne være at lempe eller trække direktivet tilbage.

Dansk skattepolitik i 2024

I juni 2024 blev aftalt to pakker, som skal forbedre forholdene for erhvervene: Dels "iværksætterpakken", dels en "aftale om et stærkere erhvervsliv" (Erhvervsministeriet 2024; Skatteministeriet 2024).

Iværksætterpakken indeholder på skatteområdet en ophævelse af den i forvejen lempelige beskatning af selskabers porteføljeaktier i unoterede danske og udenlandske aktier. Dermed sidestilles porteføljeaktier med datterselskabsaktier med virkning fra i år. For noterede porteføljeaktier opretholdes diskriminationen af porteføljeaktier i forhold til datterselskabsaktier (dvs. med ejerandel under 10 pct.) derimod, men lagerprincippet vil kunne fravælges til fordel for realisationsbeskatning i de første syv år efter porteføljeselskabets nynotering. Lempelsen kommer efter kritik af en række sager, hvor urealiserede kursgevinster har givet anledning til lagerbeskatning og efterfølgende tab af en størrelsesorden, som ikke kunne udnyttes skattemæssigt. Kritikken var så hård, at forligspartierne valgte at lade ordningen gælde med 10 års tilbagevirkende kraft, men diskriminationen af porteføljeaktier gælder fortsat, ligesom lagerprincippet står ved magt i normale situationer.

Med iværksætterpakken forhøjes grænsen for den progressive aktieindkomstskat på 42 pct. fra 61.000 kr. til 80.000 kr. (2024-niveau). Indkomst op til grænsen beskattes med 27 pct. Danmark vil dog fortsat have en af de højeste marginalskattesatser af aktieindkomst i OECD. Endvidere forhøjes grænsen for indskud på den særligt lempeligt beskattede aktiesparekonto til 160.000 kr. Som et yderligere element vil det fra og med 2026 ved virksomhedsoverdragelser være muligt at udskyde beskatningen af salgssummer, der betales som en løbende ydelse frem for med det samme. Det indebærer en likviditetslempelse. Grænsen for at fremføre underskud fuldt ud i stedet for kun 60 pct.

ad gangen hæves samtidig fra 9,5 mio.kr. til 20 mio.kr. Endelig lempes beskattningen af aktionærlån, så der ikke længere beskattes flere gange, når et lån tilbagebetales og genoptages. Fra 2026 vil det højeste hævende beløb blive beskattet én gang. Ud over skatteelementerne indeholder iværksætterpakken en række tiltag, der bl.a. skal forbedre iværksætteres mulighed for at skaffe kapital og mindske administrativt besvær. F.eks. sænkes kapitalkravet for anpartsselskaber til 20.000 kr. Samlet set indebærer pakken lempelser på 1,2 mia. kr. varigt, heraf 0,7 på skatteområdet. Trods mængden af initiativer er der således tale om en begrænset pakke.

Aftalen om et stærkere erhvervsliv veksler en række erhvervsstøtteordninger på bl.a. skatteområdet til en række lettelser for erhvervslivet, som dog også i vidt omfang må siges at være særordninger. Udgangspunktet for aftalen var rapporten fra det såkaldte "Frigast-udvalg", som havde til opgave at foreslå finansiering gennem begrænsninger af erhvervsstøtten på 2 mia.kr. om året (Ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte 2024). Udvalget havde ikke svært ved at pege på begrænsninger ud over sit mandat, og rapporten indeholder desuden forslag til sunde samfundsøkonomiske principper at vurdere erhvervsstøtte ud fra. Sigende nok valgte regeringen og forligspartierne dog kun at sanere erhvervsstøtten med 0,9 mia.kr., mens resten af finansieringen af de 1,8 mia.kr. store lempelser kom fra træk på råderummet med 0,9 mia.kr. Det kunne måske tages som et varsel om statsministerens imødekommende holdningsskifte til statsstøtte generelt?

Lempelserne i erhvervspakken omfatter først og fremmest et retskrav på at kunne anvende de skematiske regler i aktie- og goodwillcirkulærerne til værdiansættelse til brug for bo- og gaveafgiftsberegningen ved generationsskifte i familieejede virksomheder (dog med udgangspunkt i de seneste fem års regnskabsår, ikke tre som i cirkulærerne). Det bør afslutte års vekslende usikkerhed på området. Desuden nedsættes bo- og gaveafgiften for disse virksomheder fra den normale sats på 15 til 10 pct. Denne sats har haft en omskiftelig tilværelse med at blive sat ned og op efter regeringsskifter, men man må formode, at den brede aftale slutter i hvert fald fokus på denne del af bo- og gaveafgiften. Endvidere vil søskende blive fuldt ligestillet med andre nære slægtninge, så der beskattes med 15 pct. ikke alene ved arv, men nu også gave. Endelig lempes pengetankreglen, så ejendomme og ejendomsselskaber kan overdrages med succession. Hidtil har ejendomme tilhørt den type aktiver, som ikke har givet adgang til succession med skatteudskydelse.

Erhvervspakken afslutter formentlig også en omskiftelig tilværelse for virksomhedernes fradrag for forsknings- og udviklingsudgifter. Det stiger gradvist fra 108 pct. sidste år til permanent 120 pct. i 2028 for fradragsberettigede udgifter på op til 1 mia.kr. F&U-udgifter derudover vil kunne fratrækkes med permanent 110 pct. fra og med 2026. Det overparitetiske fradrag er en skatteudgift, der forøger erhvervsstøtteomfanget. Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan højere fradrag for bestemte udgifter som f.eks. forskning begrundes, hvis der er såkaldte positive eksternaliteter, dvs. afsmitning på andre end virksomheden. Det har regeringen dog ikke fremlagt evidens for.

De erhvervsstøtteordninger på skatteområdet, der afskaffes med pakken, er retten til at straksafskrive software, knowhow og patenter. De to sidste modificerer tilskyndelsen til forskning og udvikling fra det overparitetiske fradrag.

Den mest bemærkelsesværdige aftale ikke alene på skatte- og afgiftsområdet og ikke alene i 2024, men formentlig i hele valgperioden var den såkaldte "grønne trepartsaftale" om en klimaafgift på drivhusgasudledninger fra landbruget. Den fik sit helt eget, særprægede forløb. Oprindelsen skal

søges i det såkaldte 70 pct.-klimamål - som blev resultatet af regeringsdannelsen i 2019 - om at nedbringe de samlede danske udledninger med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990, samt i det efterfølgende såkaldte byrdefordelingskrav til Danmark fra EU. Ingen af dem var baseret på officielle analyser, men det var let at se, at de måtte skabe pres på udledningerne fra landbruget. De falder langsomt og fylder for meget i det samlede klimaregnskab – og endnu mere i grundlaget for byrdefordelingsaftalen – til realistisk set at kunne gå fri. Ingen andre lande har indført afgifter på landbrugets biologiske processer, men Danmark er i en særlig situation med en stor landbrugssektor og meget skrappe klimamål (Brøns-Petersen 2023b). Presset for en hurtig indsats er dog aftaget lidt på grund af gunstige ændringer i den statistiske opgørelse af udledninger fra lavbundslande og optag i skov i de senere år. Derfor er det endt med en model, som først indføres fra 2030.

Der blev udarbejdet et forslag til en afgift af den såkaldte Svarer-gruppe, som ligeledes stod bag første etape af grøn skattereform fra 2022 (omhandlende de fleste andre udledninger end dem fra landbrugets biologiske processer). På baggrund af dette forslag nedsatte regeringen et trepartsudvalg med Landbrug og Fødevarer og Danmarks Naturfredningsforening i en nøglerolle, men også deltagelse fra arbejdsgivere og -tagere og KL. Det barslede op til sommerferien sidste år med en aftale, der i øvrigt ikke alene omhandler drivhusgasudledningen, men også de mindst lige så politisk vanskelige udledninger af kvælstof til havmiljøet. Der blev sat endeligt punktum med en politisk aftale, der dog var lagt op til ikke at kunne rykke alverden ved det skrøbelige kompromis mellem de tre parter.

For andre udledninger uden for den såkaldte kvotesektor¹ indebærer den grønne skattereform fra 2022 en afgift, der stiger gradvist til 750 kr. ton CO₂e (dvs. drivhusgasser omregnet til CO₂-ækvivalenter) i 2030. Det samme bliver som udgangspunkt tilfældet også for udledningerne fra landbrugets biologiske processer. Dog er der en række undtagelser. For det første når afgiften i landbruget først 750 kr./ton i 2035 (stigende fra 300 kr. i 2030). For det andet indføres et bundfradrag per dyr; det indebærer, at den effektive pris på CO₂e fuldt indfaset kun er 300 kr./ton ved ændringer i antallet af dyr. For det tredje er det kun udledninger fra dyr og kalk, som pålægges en egentlig afgift; udledningerne fra dyrkning omfattes af tilskudsordninger, der imidlertid er skruet sådan sammen, at tilskuddene generelt falder også med 750 kr. per ton ekstra udledning. Der kan f.eks. opnås tilskud til udtagning af kulstofrige lavbundslande og til rejsning af skov samt til binding af kulstof ved hjælp af pyrolyse (biokul fra forbrænding af biologisk materiale).

Aftalen indebærer, at Danmarks Grønne Arealfond etableres med en kapital på 40 mia.kr. til støtte til omlægning af landbrugsjord til skov mv.² Der afsættes samtidig 10 mia.kr. til tilskud til pyrolyse. Provenuet fra afgiften tilbageføres som bl.a. investeringstilskud i de to første år og genbesøges derefter. Samlet set belaster aftalen de offentlige finanser i betydeligt omfang. En del af pengene var dog allerede omplaceret fra råderummet til et særligt grønt råderum. Men selv efter disse bogholderimæssige geværgreb efterlades et finansieringshul på i alt knap 8 mia.kr. frem til 2030, der – som det noteres i aftalen – ”håndteres i den overordnede tilrettelæggelse af udgifts- og

¹ De samlede danske udledninger er opdelt i kvotesektoren og ikke-kvotesektoren. Kvotesektoren er omfattet af EU's kvotesystemer. I det eksisterende kvotesystem, ETS1 pålægges udover kvoteprisen en halv CO₂-afgift på 375 kr./ton (i 2030). Fra 2027 indføres endnu et kvotesystem, ETS2, som omfatter opvarmning og transport, der i dag tilhører ikke-kvotesektoren. Der er ikke lagt op til at halvere afgiften i ETS2. Landbrugets biologiske processer tilhører ikke-kvotesektoren, og det er foreløbig ikke besluttet at lade dem kvoteomfatte.

² Novo Nordisk Fonden har samtidig besluttet at yde 10 mia.kr. af sine fondsmidler oveni til grøn omlægning af landbrugsjord.

finanspolitikken" (Regeringen 2024). Aftalen er dog angiveligt finansieret på lang sigt. Der udestår ikke blot at udvikle et lovgivningskompleks, men også en betydelig implementeringsopgave, som har ført til dannelsen af et særligt ministerium under ledelse af den tidligere skatteminister Jeppe Bruus.

Er "den grønne trepart" en vidtgående og -rækkende klimapolitisk ændring, hører en forhøjelse af dieselaftgiften hjemme i den modsatte ende. Formålet var at nå klimalovens delmål i 2025, som var usikkert. Dieseldrevne personbiler er ellers - ligesom benzindrevne - overbeskattede i forhold til deres eksterne skadeomkostninger i form af støj, ulykker, CO₂-udledning og luftforurening (Finansministeriet, Skatteministeriet, og Transportministeriet 2024). Derudover er der i forvejen lagt op til at øge omkostningen ved fossildrevne biler, når transporten indlemmes i EU's kvotesystemer i 2027. Men for personbiler bliver dieselaftgiftsforhøjelsen modsvaret af en lavere udligningsafgift i ejerafgiften. Dermed rammes primært lastbiler.

Finansloven er under flertalsregeringen mindre dramatisk og indholdstung, end når en regering er nødt til at sikre sig opbakning. Det gælder også, selv når oppositionspartier deltager i aftalen. Finansloven for 2025, hvori SF og radikale deltog, var ingen undtagelse. På skatteområdet indgik en udvidelse af servicefradraget til at omfatte flere ydelser i hjemmet og indførelsen af et grønt håndværkerfradrag for lønudgifter til grøn istandsættelse. Servicefradraget hæves til 17.500 kr. og håndværkerfradraget vil andrage 8.600 kr. om året.

Ellers bød lovgivningen på skatteområdet i 2024 ellers mest på opfølgning af tidligere politiske aftaler, herunder afgiftsændringer som følge af første fase af grøn skattereform, lovgivning om personskattereformen fra 2023 og indførelse af en flyafgift. Tilsvarende vil en række af aftaler fra 2024 først føre til lovgivning i år.

Skattepolitikken i 2025

I 2025 træder de første elementer af personskattereformen aftalt i december 2023 i kraft. Det drejer sig om det forhøjede beskæftigelsesfradrag og særlige beskæftigelsesfradrag for enlige forsørgere. Resten, herunder marginalskattelettelser og -stigninger, får først virkning fra 2026 (søskenderabatten i gave- og boafgiften dog først fra 2027).

Skattereformen var et centralt element i regeringsgrundlaget, der med sidste års initiativer nu i alt væsentligt er udtømt på det skattepolitiske område, så der venter ikke store bundne opgaver derfra i år. Der er dog et par andre.

Skattelovrådet (2024) foreslog i efteråret en modernisering af beskatningen af kryptoaktiver, herunder en fjernelse af den eksisterende asymmetriske behandling af tab og gevinster. Til gengæld anbefalede det beskatning efter lagerprincippet. Skatteministeren trak dog, efter en del kritik, følehornene til sig og vil formentlig komme med en ny model uden lagerbeskatning.

Der udestår også i hvert fald endnu én reparationsøvelse af det nye vurderingssystem, hvor man har opgivet at foretage en samlet ejendomsvurdering for erhvervsejendomme.

Ifølge aftalen om grøn transport fra 2020 skal aftalekredsen holde "pit-stop" i år for at genvurdere omlægningen af bilafgifterne. Allerede før omlægningen blev der ydet meget store afgiftsrabatter til grønne biler, og det er fortsat tilfældet. Samtidig er der kommet flere og billigere elbiler på markedet, hvilket har medført en massiv stigning i salget og dermed også i de store skatteudgifter knyttet til grønne biler. I aftalen blev forventet et mindreprovenu på 2,9 mia.kr. i 2021-2024 (efter adfærd og tilbageløb, i 2021-niveau). Baseret på Skatteministeriets opgørelse af skatteudgifter og salgsstatistikken kan det imidlertid anslås, at mindreprovenuet vil udgøre 18,7 mia.kr. - eller mere end seks gange det forventede. Selv om tallene kan rumme en del fremrykning i forhold til de kommende år, overstiger det faktiske mindreprovenu langt de yderligere skønnede 5 mia.kr. frem til 2030.

Opgjort efter skatteudgiftsmetoden tegner afgiftsrabatterne sig for formentlig 75 mia.kr. samlet i 2021-24, hvilket har ført til en veritabel eksplosion i de opgjorte skatteudgifter (Skatteministeriet, 2023, tabel 8.1). Afgiftsrabatterne er også synlige i provenustatistikken for registreringsafgiften, som traditionelt har været en betydelig indtægtskilde for statskassen, men nu udgør kun godt 7 mia.kr. om året.

Selv om mindreprovenuet er blevet markant større end ventet, er det tvivlsomt, om "pit-stoppet" vil føre til ekstra finansiering. Der er ikke tradition for at korrigere for fejlskud på enkeltposter i statsregnskabet, og samlet har statens indtægter i en periode været større end prognosticeret.

De er ganske vist politisk populære, men afgiftsrabatterne på elbiler er vanskelige at begrunde samfundsøkonomisk. Det kan udledes af en længe ventet analyse af de såkaldte eksterne kørselsomkostninger ved personbiler, Finansministeriet, Skatteministeriet og Transportministeriet med største diskretion offentliggjorde i efteråret (Finansministeriet, Skatteministeriet, og Transportministeriet 2024). Ideelt set bør afgifterne på biler afspejle de eksterne omkostninger ved kørsel. Analysen viser, at benzin- og dieselbiler betaler markant højere afgifter end de eksterne kørselsomkostninger, mens elbiler – trods lavere eksterne omkostninger – underbeskattes. Benzin- og dieselbiler har gennemsnitlige eksterne omkostninger på henholdsvis 0,91 og 0,97 kr./km. De samlede afgifter – registreringsafgift, ejerafgift og brændstofsafgifter – beløber sig til henholdsvis 1,30 og 1,42 kr./km. Det svarer til en overbeskatning på mere end 40 pct. For elbiler kan Finansministeriets tal beregnes til eksterne omkostninger på 0,77 kr./km, mens afgifterne andrager 0,24 kr./km. Afgifterne svarer altså til mindre end en tredjedel af de eksterne omkostninger.

Det hører dog med til billedet, at en meget stor del af de eksterne omkostninger er trængsel - 0,52 kr./km for alle biltyper – som de eksisterende afgifter er meget dårlige til at håndtere, og som taler for egentlig trængselsafgifter, der varierer med trængslen på tid og sted. For såvel benzin- og dieselbiler som elbiler ville registreringsafgiften kunne stort set afskaffes, hvis afgifterne skulle svare til eksterne omkostninger udover trængsel, så den nu 100 år gamle registreringsafgift kunne sendes på pension (Brøns-Petersen 2024a).

De store afgiftsrabatter på elbiler indebærer høje samfundsøkonomiske omkostninger ved at fortrænge drivhusgasser med dette redskab. Den såkaldte skyggepris kan med udgangspunkt i ministeriernes rapport beregnes til mere end 7.000 kr./ton CO₂, hvilket kan sammenholdes med den normale afgiftssats på CO₂ på 750 kr. (fra 2030).

Personbiler er altså ikke noget oplagt område at sætte ind, selv hvis den danske klimapolitik skal skærpes. Og det kan måske blive tilfældet, for ifølge klimaloven skal der opstilles et nyt 10-årigt klimamål hvert femte år. Det seneste mål vedrører 2030, så der skal i år drøftes et mål for 2035. Med ikke mindst den grønne trepartsaftale in mente vil der formentlig være en politisk erkendelse af, at klimamål ikke blot handler om symbolpolitik, og at målene kan få vidtrækkende konsekvenser i form af nødvendig lovgivning for at realisere dem. Da afgifter med god grund er blevet hovedredskabet i den grønne omstilling, vil det ikke mindst kunne berøre afgiftslovgivningen.

Det er en voksende udfordring for et selvstændigt dansk klimamål, at stort set alle danske drivhusgasudledninger er omfattet af EU's klimamål og -politik. Fra 2027 vil transport og opvarmning blive en del af EU's kvotesystemer, så det i praksis kun er udledningerne fra landbrugets biologiske processer, som ikke er kvoteomfattet³. I forvejen er der et EU-byrdefordelingskrav, som regulerer vores udledninger uden for kvotesystemerne. EU-kommissionen har endda luftet tanken om også at få landbrugets udledninger ind under kvotesystemet. I den situation vil selvstændige danske klimamål slet ingen effekt have på de globale udledninger, fordi de samlede drivhusgasudledninger i EU udelukkende afgøres af mængden af kvoter.

Det kan tale for at opgive et selvstændigt dansk mål og i stedet lade fremtidige danske klimamål svare til EU's krav til Danmark. Det kan vise sig udfordrende nok i sig selv, navnlig fordi landbruget udgør så betragtelig en andel. Klimarådet (2024) anfører ganske vist, at de samfundsøkonomisk billigste reduktionsmuligheder findes inden for landbruget, men mon politikerne er fristet af at gentage forløbet omkring den grønne trepart lige med det første?

³ Se fodnote 1.

Referencer

- Brøns-Petersen, Otto. 2017. "Skatter og økonomisk vækst – hvad viser litteraturen?" *CEPOS arbejdspapir*, nr. 50 (maj), 10.
- . 2023a. "Gældskrisen i EU er en trussel mod dansk finanspolitisk holdbarhed og selvstændighed", marts. <https://cepos.dk/artikler/gaeldskrisen-i-eu-er-en-trussel-mod-dansk-finanspolitisk-holdbarhed-og-selvstaendighed>.
- . 2023b. "Sådan bør landbrugets drivhusgasser håndteres". *Cepos analysenotat*, august. <https://cepos.dk/media/6989/saadan-boer-landbrugets-drivhusgasser-haandteres.pdf>.
- . 2024a. "100 år er nok: Registreringsafgiften er overflødig og bør afskaffes". *CEPOS arbejdspapir*. <https://cepos.dk/wp-content/uploads/2024/09/Arbejdspapir-81-Registreringsafgiften-er-overflodig-og-bor-afskaffes.pdf>.
- . 2024b. "Vi er i en international statsgældskrise, og den berører også Danmark". *CEPOS arbejdspapir*, nr. 80. <https://cepos.dk/artikler/arbejdspapir-80-vi-er-i-en-international-statsgaeldskrise-og-den-beror-ogsa-danmark/>.
- 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>.
- De Økonomiske Råds Sekretariat. 2024. "Dansk Økonomi, efterår 2024". <https://dors.dk/vismandsrapporter/dansk-oekonomi-efteraar-2024>.
- Draghi, Mario. 2024. "The Future of European Competitiveness". Bruxelles. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?
- Ekspertgruppe for fremtidens erhvervsstøtte. 2024. "Fremtidens erhvervsstøtte. Kortlægning, principper og sanering. Afrapportering fra fase 1". https://www.em.dk/Media/638458340748999863/Fremtidens%20erhvervsst%3%b8tte_kortl%3%a6gning%20principper%20og%20sanering_afrapportering%20fra%20fase%201_web-a.pdf.
- Erhvervsministeriet. 2024. "Aftale om iværksætterpakken". <https://www.em.dk/Media/638545672959367585/lv%3%a6rks%3%a6tterpakken-210624.pdf>.
- Finansministeriet. 2024a. "Opdateret 2030-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2028". <https://fm.dk/udgivelser/2024/august/opdateret-2030-forloeb-grundlag-for-udgiftslofter-2028/>.
- . 2024b. "Opdateret opgørelse af det finanspolitiske råderum". https://fm.dk/media/lktdi423/faktaark_opdateret-opgoerelse-af-det-finanspolitiske-raaderum-a.pdf.
- Finansministeriet, Skatteministeriet, og Transportministeriet. 2024. "Eksterne omkostninger ved kørsel – Nye skøn for de gennemsnitlige marginale omkostninger ved kørsel". <https://fm.dk/media/2ichlhig/eksterne-omkostninger-ved-koersel-a.pdf>.
- Herby, Jonas. 2024. "På fem år har EU-direktiver påført erhvervslivet varige omkostninger for næsten 12 mia. kr. om året". *CEPOS arbejdsnotat*, juli. <https://cepos.dk/wp>

content/uploads/2024/08/folketingets-implementering-af-direktiver-og-varige-erhvervsomkostninger.pdf.

Klimarådet. 2024. "Danmarks klimamål i 2035".

https://klimaraadet.dk/sites/default/files/node/field_files/Rapport%20-%20Danmarks%20klimam%C3%A5l%20i%202035_web_1.pdf.

OECD. 2024. "OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 2".

https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2024-issue-2_d8814e8b-en.html.

Regeringen. 2024. "Aftale om implementering af et grønt Danmark".

<https://www.regeringen.dk/media/13526/aftale-om-implementering-af-et-groent-danmark.pdf>.

Skattelovrådet. 2024. "Finansielle kryptoaktiver". Skatteministeriet.

<https://skm.dk/ministeriet/om-skatteministeriet/publikationer-fra-skattelovraadet/rapport-om-finansielle-kryptoaktiver>.

Skatteministeriet. 2023. "Skatteøkonomisk Redegørelse 2023".

<https://skm.dk/media/Skatteministeriet/Publikationer/Rapporter/skatteoekonomisk-redegoerelse-2023.pdf>.

———. 2024. "Aftale om et stærkere erhvervsliv". <https://skm.dk/media/z2vmd0ml/aftaletekst-aftale-om-et-staerkere-erhvervsliv.pdf>.

Økonomiministeriet. 2024a. "Økonomisk redegørelse, august 2024".

<https://oem.dk/publikationer/2024/august/oekonomisk-redegoerelse-august-2024/>.

———. 2024b. "Økonomisk Redegørelse, december 2024".

<https://oem.dk/publikationer/2024/december/oekonomisk-redegoerelse-december-2024/>.