

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I **AKTUEL ØKONO-** **MISK POLITIK**

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

RESUME

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den økonomiske politik. Disse tager både afsæt i analyser fra diskussionsoplæggets fire øvrige kapitler samt analyser fra tidligere rapporter fra formandskabet.

De første tre afsnit i kapitlet har fokus på økonomisk-politiske problemstillinger på den korte bane. To hovedbudskaber er, at det er velbegrundet, at de store generelle hjælpepakker er afviklet, og der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere finanspolitiske lempelser.

De sidste to afsnit i kapitlet har fokus på strukturpolitiske problemstillinger. Det sidste afsnit indeholder en diskussion af de principper, som den grønne omstilling skal baseres på. En central anbefaling er, at en drivhusgasafgift bør drive den grønne omstilling.

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den økonomiske politik. Dette kapitel om aktuel økonomisk politik indeholder fem emner.

- Coronakrisen
- Hjælpepakker til virksomheder
- Finanspolitik
- Pension og kapitalindkomstskat
- Klimapolitik

Tre første afsnit er relateret til coronapandemi

De første tre afsnit har fokus på helt aktuelle økonomisk-politiske problemstillinger, som i høj grad er relateret til coronapandemien. Det første afsnit omhandler anbefalinger relateret til blandt andet test og kontaktopsporing, som behandles nærmere i kapitel V. I det efterfølgende afsnit diskuteres hjælpepakker til virksomheder og særligt fordele og ulemper ved at forlænge hjælpepakkerne. Afsnittet om finanspolitik indeholder formandskabets vurdering af behovet for yderligere finanspolitiske lempelser på kort sigt og en diskussion af budgetlovens under-skudsgrænse for den strukturelle saldo. Endelig foretages i dette afsnit en vurdering af fordele og ulemper ved EU's genopretningsfond. Finanspolitikken beskrives nærmere i kapitel II.

To afsnit om strukturpolitiske problemstillinger

De to sidste afsnit handler om strukturpolitiske problemstillinger. I afsnittet om pension og kapitalindkomstskat er fokus på regeringens pensionsudspil og finansieringen heraf fra højere kapitalindkomstskatter. Dette diskuteres yderligere i kapitel III. Endelig diskuteres en kommende grøn skattereform, omlægning af bilbeskatningen og en række øvrige aspekter af klimapolitikken i slutningen af kapitlet.

CORONAKRISEN

Danmark hårdt ramt af coronapandemien

Danmark er som det meste af verden hårdt ramt af coronapandemien. Overalt i verden er der sket et markant fald i den økonomiske aktivitet. I andet kvartal faldt BNP markant, og den danske ledighed steg med 60.000 personer på blot tre måneder til omkring 150.000 personer. Herudover blev op mod 250.000 personer sendt hjem på lønkompen-sation. Udviklingen afspejler både sundhedskrisen, nedlukningen, og at forbrugere og virksomheder har været tilbageholdende med at forbruge og investere.

Den danske regering benytter sig af "hammer og dans"

Der er forskellige mulige strategier ved et virusudbrud. Den danske regering benytter sig af den såkaldte "hammer og dans". *Hammeren* udgøres af nedlukningen i begyndelsen af udbruddet og havde til formål at "banke smitten ned". *Dansen* er den nuværende fase, hvor formålet er at holde smittespredningen nede ved mere målrettede tiltag.

Regering bør melde klart ud om mulige nedluknings-scenarier

De tiltag, der er indført for at begrænse smittespredningen har både sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser, og i kapitel V er fokus netop på den gensidige sammenhæng mellem epidemiologi og økonomi. En konklusion fra kapitlet er, at en ny generel nedlukning kan være omkostningsfuld, mens den står på og kan herudover føre til øget usikkerhed blandt virksomheder og husholdninger. Regeringen bør derfor melde klart ud, hvilke initiativer den påtænker at anvende, hvis den senere tids stigning i antallet af smittede fortsætter eller tager til. Virksomhedernes muligheder for at planlægge deres dispositioner styrkes, hvis de kender nogle mulige scenarier, såfremt smitten kommer ud af kontrol. Alternativet er en situation, hvor de hverken kender sandsynligheden herfor eller konsekvensen deraf.

Essentielt at overvåge kontaktopsporing og sikre at den er effektiv

Et af hovedelementerne i den nuværende fase – dansen – er såkaldt kontaktopsporing, som går ud på at optræfle smittekæder ved at opspore og teste kontakter til smittede. Der er ikke noget klart billede af, hvor effektiv kontaktopsporingen er i Danmark. Det skyldes blandt andet, at der ikke er nogen monitorering af de opsporede kontakter til de smittede, herunder viden om, hvorvidt de lader sig teste, hvor hurtigt de i givet fald lader sig teste, om de tester positiv, og om de i givet fald isolerer sig efterfølgende. Med regeringens valg af strategi er det essentielt løbende at kunne evaluere, hvor effektiv kontaktopsporingen er.

Repræsentative test kan være hensigtsmæssige

Repræsentative test kan anvendes til at lære mere om sygdommens karakter – herunder omfanget af smittede, der ikke udviser symptomer, senfølger og viden om, hvordan virussen smitter. Den information kan bidrage til en bedre håndtering af epidemien, også i den nuværende situation, hvor strategien er undertrykkelse. I Danmark har myndighederne testet tilfældigt udvalgte stikprøver, men under halvdelen af de inviterede mødte op til testen i den seneste runde, hvilket betyder at testens resultater er knap så repræsentative, som de kunne være.

Relevant at overveje, om der bør være bedre incitamenter til at deltage i test

Det er derfor relevant at overveje, om der bør tilskyndes til, at befolkningen i højere grad deltager i de repræsentative test, der afdækker hvor stor en del af befolkningen, der har været smittet. En øget tilskyndelse kan eksempelvis ske i form af en kontant belønning ved at deltage i testen. En anden mulighed er sanktioner for dem, som ikke møder op. Hvis den manglende deltagelse skyldes egentlig modstand

mod at lade sig teste, kan det være svært at øge deltagelsen ved hjælp af økonomiske incitament. I stedet bør det overvejes at forøge antallet af personer, der inviteres til at deltage i testen.

HJÆLPEPAKKER TIL VIRKSOMHEDER

Generelle og mere målrettede hjælpepakker

En konsekvens af nedlukningen og de øvrige restriktioner har været vedtagelsen af en række store hjælpepakker til virksomheder, hvor de største beskrives i dette afsnit. Overordnet set kan hjælpepakkerne opdeles i to kategorier

- **Generel støtte** til virksomheder, som kan anvendes af alle virksomheder, der er ramt af omsætningstilbagegang. Støtten kan både have karakter af direkte tilskud til virksomheder og af likviditetsstøtte og forbedrede muligheder for at optage lån med statsgaranti. Eksempler på direkte støtte er lønkomensationen til virksomheder, som midlertidigt hjemsendte medarbejdere og komensationen til selvstændiges og virksomheders faste udgifter. Likviditetsstøtten optræder blandt andet i form af udskydelse af frister for indbetaling af moms og skatter. Forbedrede muligheder for at optage lån er blandt andet statsgarantier til bankernes udlån til virksomheder, som oplever en omsætningstilbagegang.
- **Målrettet støtte** til virksomheder som er særligt hårdt ramt af restriktioner eller nedlukninger. Dette gælder blandt andet støtteordninger til virksomheder, der er ramt af forsamlingsforbud, grænselukninger, indskrænket åbningstid mv.

Hjælpepakker har støttet aktiviteten

Hjælpepakkerne har understøttet aktiviteten og bidraget til, at en række sunde virksomheder har kunnet overleve en periode, hvor omsætningen har været presset eller sågar elimineret af forbud mod at holde åbent. De har også gjort det muligt for virksomhederne at fastholde et større antal medarbejdere. Bennedsen mfl. (2020) finder, at yderligere 81.000 personer ville være blevet fyret i perioden marts til juni i fravær af lønkompositionsordningen.¹

Tre væsentlige ulemper ved hjælpepakkerne

Der er umiddelbart tre væsentlige ulemper ved hjælpepakkerne:

1) Morten Bennedsen, Birthe Larsen, Ian Schmutte, Daniela Scur (2020): Preserving job matches during a pandemic: firm-level evidence on the role of government aid.

- Støtten gives til både sunde og usunde virksomheder og dermed også til virksomheder, der er trængt af andre årsager end covid-19. Det svækker udskiftningen af lavproduktive virksomheder med højproduktive. Denne ulempe knytter sig særligt til de generelle støtteordninger, da de kan benyttes af alle virksomheder
- Støtten gives til eksisterende virksomheder. Det svækker virksomhedsdynamikken ved at vanskeliggøre nye virksomheders muligheder for at komme ind på markedet
- Støttepakkerne – i særdeleshed de generelle – er dyre og svækker dermed de offentlige finanser.

Hjælpepakker hæmmer virksomhedsdynamik

De to første forhold bidrager til at fastholde ressourcerne, hvor de befinder sig og hæmmer reallokeringen af arbejdskraft og kapital mod områder, hvor værdiskabelsen er højere. Omkostningen indtræffer løbende i form af en lavere produktivitetsvækst. I det omfang arbejdskraft skal bevæge sig på tværs af brancher, er der tale om en proces, der kan kræve tid, da de pågældende personer eksempelvis skal tilegne sig nye kompetencer. Dynamikken hæmmes imidlertid også på kort sigt ved at hæmme bevægelse mellem virksomheder indenfor de respektive brancher, hvor de involverede ikke umiddelbart skal tilegne sig nye kompetencer. Et eksempel herpå er bevægelsen af ansatte fra restauranter, der er relativt kraftigt ramt af afstandskrav, til restauranter, der er mildere ramt.

Velbegrunder med ophør af direkte generel støtte

På den baggrund er det velbegrunder, at de generelle kompensationsordninger til virksomheders faste udgifter og lønkompensationsordningen blev afviklet i takt med, at nedlukningerne i løbet af sommeren blev ophævet.

Låneordninger kan opretholdes i en kort periode, men bør også have en udløbsdato

Et mere indirekte, men stadig generelt, støtteelement i hjælpepakkerne er støtte til virksomheder i form af statsgarantier til pengeinstitutternes udlån til danske virksomheder og en midlertidig mulighed for at udskyde betalinger for moms og arbejdsgiverbidrag. Disse ordninger har karakter af lån, og givet den aktuelle situation forekommer det velbegrunder, at staten påtager sig en del af risikoen ved långivningen. Sandsynligheden for at støtte og holde urentable virksomheder i live er mindre for garantierne, da der skal foretages en kreditvurdering af de enkelte virksomheder. Men der er stadig tale om ordninger, som udelukkende gives til eksisterende virksomheder og dermed på bekostning af nye virksomheder. Selvom der er tale om statsgarantier, indeholder det indirekte et element af direkte støtte, idet staten netto venter betydelige tab på statsgarantierne. En afledt problemstilling herved er, at dette belaster de offentlige finanser. Ud fra alle disse betragtninger er det også velbegrunder, at disse ordninger har en udløbsdato.

Argumenter for midlertidige målrettede støtteordninger ...

Der er besluttet en række mere målrettede støtteordninger til erstatning af de generelle ordninger. Disse ordninger udløber i løbet af efteråret og omfatter selvsagt væsentligt færre virksomheder, hvorfor de også er væsentligt billigere for staten end de mere generelle ordninger. Mere målrettede hjælpepakker for brancher eller virksomheder, som fortsat er ramt direkte eller indirekte af nedlukning eller restriktioner, der reelt indebærer en nedlukning, kan være relevante at opretholde i en periode. Argumenterne for midlertidige og målrettede støtteordninger er stærkest i en situation, hvor der er relativ stor sikkerhed for, at sundhedskrisen er af midlertidig karakter og ikke udtryk for en langvarig tilstand. Sammenfattende kan det siges, at de mere målrettede støtteordninger har en berettigelse i en kortere periode, men det er væsentligt, at ordningerne har en udløbsdato, da de hæmmer reallokeringen.

... og støtte hvis en eksternalitet kan identificeres

Grundlæggende bør statslig involvering begrænses, så virksomhederne tilpasser sig. Der kan dog være helt enkeltstående tilfælde, hvor nedlukningstruede virksomheder skaber betydelige positive eksternaliteter til resten af samfundet. Kravet må imidlertid være, at eksternaliteten konkret kan identificeres, og at det kan sandsynliggøres, at den har en størrelse, der begrunder støtte.

FINANSPOLITIK

Regeringen fremlagde et finanslovsforslag for 2021 i august 2020. I dette afsnit diskuteres først formandskabets vurdering af, hvorvidt finanslovsforslaget for 2021 er afstemt med konjunktursituationen og budgetlovens regler. Efterfølgende diskuteres finanspolitikken på mellemfristet sigt og mere specifikt sammenhængen mellem den mellemfristede saldosti og budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo. Til sidst i afsnittet vurderes EU's genopretningsfond.

Finanspolitikken på kort sigt

Udsigt til relativ hurtig indhentning i andet halvår

Som nævnt faldt BNP markant i andet kvartal, men situationen bedrede sig i takt med, at antallet af smittede faldt, og nedlukningerne blev ophævet. Baseret på en række kortsigtsindikatorer skønnes det, at en væsentlig del af BNP-faldet i første halvår blev indhentet i tredje kvartal. En væsentlig del af forklaringen på den hurtige genopretning er den yderst lempelige finanspolitik med hjælpepakker, øgede udgifter til offentligt forbrug og et løft i de offentlige investeringer, som har understøttet aktiviteten. Beslutningen om at give mulighed for udbetaling af tre ugers feriepenge bidrager forventeligt yderligere til at øge det private forbrug i både 2020 og 2021.

Ikke behov for at lempe yderligere i 2021

Den planlagte finanspolitik vurderes at være passende givet konjunkturodsigterne. Givet udsigterne til en relativ hurtig normalisering af økonomien vurderes det, at der på nuværende tidspunkt ikke er behov for yderligere lempelser. En yderligere generel lempelse vil øge efterspørgslen efter arbejdskraft også i sektorer, der ikke er ramt nævneværdigt af krisen, herunder eksempelvis byggeriet.

Ved større tilbageslag bør finanspolitikken genovervejes

Der er dog betydelig usikkerhed om den fremtidige konjunkturudvikling, og såfremt konjunkturodsigterne forværres markant, eksempelvis forårsaget af en eskalering af smitten, er det relevant at genoverveje behovet for lempelser. Grundlaget for den finanspolitiske anbefaling er nærmere beskrevet i kapitel II.

Underskud på strukturel saldo også en restriktion i 2021

Der er også mere formelle grunde til at holde igen i finanspolitikken. Den markante lempelse af finanspolitikken afspejler sig i en forværring af den strukturelle saldo på omkring 1 pct.point fra 2019 til 2021. Den strukturelle saldo skønnes i 2021 at udvise et underskud på omkring 0,7 pct. af BNP, altså mere end budgetlovens underskudsgrænse på 0,5 pct. af BNP. Beregningen af den strukturelle saldo er altid forbundet med usikkerhed, men på nuværende tidspunkt, hvor man ikke kender varigheden af diverse restriktioner, og hvor støttepakker har hæmmet økonomiens omstillingsproces, er usikkerheden om økonomiens produktionspotentiale ekstraordinær stor. I lyset af denne usikkerhed, der kan være i såvel opad- som nedadgående retning, vurderes overskridelsen af grænsen med 0,2 pct. af BNP i et enkelt år at være uproblematisk.

Regeringen vurderer exceptionel omstændighed er ophørt i 2021 ...

Den lille overskridelse af grænsen for den strukturelle saldo giver dog anledning til at overveje, hvad der er de konkrete spilleregler for finanspolitikken i 2021. Stabiliseringspolitisk kan der som nævnt være argumenter for at lempe finanspolitikken i 2021 og dermed øge underskuddene, hvis konjunktursituationen forværres. EU-reglerne og budgetloven giver mulighed for større underskud i tilfælde af exceptionelle omstændigheder. Regeringen vurderer ikke, at den økonomiske situation kan karakteriseres som exceptionel med de nuværende forventninger til konjunktursituationen, hvor regeringen venter et output gap omkring -1,0 pct. af BNP i 2021.

... men det er uklart, hvad der kan opfattes som exceptionelle omstændigheder

Det er dog grundlæggende uklart, hvor stort konjunkturtilbageslaget skal være, før finanspolitikken kan lempes, og budgetlovens grænse kan overskrides med henvisning til exceptionelle omstændigheder. Fremskrivningen i kapitel II indebærer eksempelvis et outputgap i nærheden af -1¼ pct. af BNP i 2021. Det er uklart, hvorvidt dette kan og bør opfattes som exceptionelle omstændigheder, ligesom det er uklart i hvilket omfang andre forhold kan inddrages i vurderingen, herunder

eksempelvis udviklingen på arbejdsmarkedet, den forventede ændring i outputgap mv. Formandskabet opfordrer derfor regeringen til at præcisere, hvad der konkret forstås ved exceptionelle omstændigheder. Det kunne for eksempel være i forbindelse med en kommende revision af budgetloven, som er planlagt til folketingsåret 2020-21.

Budgetlovens underskudsgrænse

Underskud bringer ikke holdbarhed i fare ...

I en kommende revision af budgetloven skal den konkrete udformning af budgetlovens underskudsgrænse for den strukturelle saldo også diskuteres. Fremskrivningen i kapitel II viser, at den strukturelle saldo ikke bare i 2021, men også i de følgende år kan komme til at ligge tæt på underskudsgrænsen i budgetloven. Dermed er der risiko for, at det mellemfristede mål om balance i 2025 ikke nås med den planlagte finanspolitik. På trods af udsigten til en årrække med underskud på den strukturelle saldo er finanspolitikken dog stadig mere end holdbar, jf. kapitel III.

... men kan føre til andre problemer

Ud fra det hensyn er det ikke problematisk, hvis det mellemfristede mål ikke nås. Men et underskud i 2025 vil øge risikoen for, at det offentlige underskud på et tidspunkt kommer i konflikt med den nuværende underskudsgrænse. Det kan potentielt føre til u hensigtsmæssige skift i den finanspolitiske kurs for at leve op til budgetloven. Samtidig efterlader forløbet et meget begrænset spillerum til uforudsete udgifter og stabiliseringsmæssige behov, der måtte opstå i årene frem mod det mellemfristede år.

Der kan åbnes for midlertidige overskridelser, eller grænse kan lempes

Udfordringerne med underskud nær budgetlovens grænse kan afbødes ved at indføre større fleksibilitet i reglerne. Formandskabet diskuterede i *Dansk Økonomi, efterår 2019* muligheden for med inspiration fra EU-reglerne at tillade, at underskudsgrænsen kan overskrides midlertidigt og i begrænset omfang. Et alternativ til øget fleksibilitet vil være at ændre underskudsgrænsen i budgetloven, eksempelvis fra 0,5 til 1 pct. af BNP. En forudsætning for at sænke grænsen er, at de offentlige finanser er sunde. Denne forudsætning er opfyldt, jf. blandt andet den langsigtede fremskrivning i kapitel III. I henhold til EU-reglerne er der også krav om, at ØMU-gælden er klart under 60 pct. af BNP, hvis underskudsgrænsen skal sænkes til 1 pct. af BNP. Dette er tilfældet i dag, men de kommende år øges gælden blandt andet som følge af offentlige underskud, og fremskrivningen i kapitel III viser underskud tæt på denne grænse i årene frem mod 2030.

Gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen

Valget af mellemfristet mål og saldogrænser er ubetinget et politisk valg. Ud fra en vurdering af de offentlige finansers grundlæggende sundhedstilstand vurderes det at være forsvarligt, at dette valg kan

træffes inden for lidt lempeligere rammer. På den baggrund vurderer formandskabet, at der er gode argumenter for at sænke underskudsgrænsen i budgetloven fra 0,5 til 1 pct. af BNP. En forudsætning for at sænke underskudsgrænsen vil dog være, at EU's grænse for ØMU-gælden holder sig under 60 pct. af BNP. Da en eventuelt revideret underskudsgrænse bør kunne gælde i hvert fald frem til 2030, vil det være nødvendigt at planlægge efter at holde gælden på passende afstand af 60 pct. af BNP.

EU's genopretningsfond

Fond på 750 mia. kr. tilgodeser særligt lande med svagt udgangspunkt

EU's stats- og regeringschefer besluttede i juli 2020 en genopretningsfond på 750 mia. euro, som finansieres ved optagelse af fælles EU-lån. Midlerne overføres til EU-landene i perioden 2021 til 2026. Godt halvdelen af overførslerne er direkte støtte, mens den resterende del har karakter af lån. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt og stort fald i BNP i 2020 og 2021 vil modtage flest midler fra fonden. Fonden afspejler derfor både en omfordeling fra EU-lande med en stærk økonomi til EU-lande med et svagere udgangspunkt. Kriteriet om et stort fald i BNP i 2020 og 2021 indebærer, at den direkte støtte også målrettes lande, der er økonomisk hårdt ramt af coronapandemien.

Der kan være en række fordele ved fonden ...

Selvom Danmark må formodes at blive en nettobidragssyder til fonden, kan den vise sig at blive en fordel for Danmark og EU som helhed, hvis midlerne understøtter den økonomiske genopretning i lande med et dårligt økonomisk udgangspunkt. Konsolideringen af de offentlige finanser i kølvandet på finanskrisen indebærer blandt andet en statsgældskrise i Grækenland, som havde en negativ afsmitning på Danmark og EU som helhed. Midlerne fra fonden kan også understøtte efterspørgslen på den korte bane. Derudover vil modtagelse af midler fra fonden være betinget af, at landene afleverer såkaldte genopretningsplaner, som blandt andet indeholder tiltag, der styrker vækst, arbejdspladser, reformer mv. Fonden kan derfor også blive en løftestang for, at der gennemføres nødvendige reformer i EU-lande med et dårligt økonomisk udgangspunkt.

... men kan også svække incitamentet til disciplin

Men fonden kan også svække den finanspolitiske disciplin. Lande med et svagt økonomisk udgangspunkt kan modtage midler fra fonden helt frem til 2026. Opstår der en forventning om, at lande med et svagt økonomisk udgangspunkt også efter fremtidige kriser vil kunne modtage støtte, reduceres incitamentet til at gennemføre reformer, og det kan i sidste ende svække den finanspolitiske disciplin.

Regering bør arbejde for kobling mellem støtte og reformer ...

Fonden er en markant nyskabelse i EU's økonomiske politik, men det er meget usikkert, hvordan den mere konkret kommer til at fungere, herunder om koblingen mellem genopretningsplaner og modtagelse af midler bliver en løftestang for at gennemføre reformer, som konsoliderer de offentlige finanser. Den danske regering bør arbejde for, at der kommer en relativ tydelig kobling mellem reformer og modtagelse af midler. Samtidig bør modtagelse af midler fra fonden de kommende år være betinget af, at konkurrenceforvridende hjælpepakker til virksomheder er afviklet.

... og mere omkostningseffektiv EU-klimapolitik

En særlig problemstilling er, at 37 pct. af støtten fra fonden er betinget af, at midlerne målrettes klimatiltag. Dermed er der en risiko for, at EU-lande tilskyndes til at basere deres klimapolitik på tilskud, og dette kan fordyre den grønne omstilling i EU. En mere omkostningseffektiv grøn omstilling i EU kunne opnås, hvis man udvidede ETS til at omfatte en større del af den europæiske økonomi, reducerede kvoteudbuddet, skærpede målene i de ikke-kvotebelagte sektorer og tilskyndede til at landene indfører CO₂-afgifter. Den del af fondens midler der i dag tildeles på betingelse af, at den målrettes klimaprojekter kunne i stedet tildeles uden særlige betingelser men efter kriterier, der kompenserer lande, der i særlig grad rammes af en mere ambitiøs og omkostningseffektiv EU-klimapolitik.

PENSION OG KAPITALINDKOMSTSKAT

Ny ret til tidlig pension tilgodeser folk med mange år på arbejdsmarkedet

Den 18. august 2020 fremlagde regeringen pensionsudspillet *Ny ret til tidlig pension*. Regeringen foreslår, at man optjener ret til tidlig pension, hvis man som 61-årig har været mindst 42 år på arbejdsmarkedet. Regeringens beregninger viser, at det overvejende er ufaglærte og faglærte arbejdere, som vil opnå retten til at benytte ordningen. Ordningen skønnes af regeringen at reducere arbejdsudbuddet med 10.000 personer og forværre de offentlige finanser med 3 mia. kr. Regeringen foreslår at finansiere den nye pensionsordning ved at forhøje forskellige kapitalindkomstskatter og indføre en ny selskabsskat for den finansielle sektor.

Fornuftigt med eftersyn af pensionssystem

En ulempe ved den nye ordning er, at pensionssystemet bliver endnu mere komplekst. Komplexiteten er kun ét af mange aspekter af pensionssystemet, som trænger til et eftersyn. Høje sammensatte marginale skattesatser på dele af pensionsopsparingen er en anden problemstilling, og de konkrete virkninger af de gradvise stigninger i tilbagetrækningsalderen har markant betydning for holdbarheden, jf. kapitel III. Det vurderes derfor fornuftigt, at der er nedsat en kommission

om tilbagetrækning og nedslidning, som skal kigge på disse problemstillinger og komme med forslag til justeringer af reglerne. Det opfordres til, at der findes simple og robuste helhedsløsninger baseret på arbejdet i pensionskommissionen.

Stigning i aktieskat afvejning mellem effektivitet og fordeling

Et finansieringsforslag er en forhøjelse af den progressive sats for aktieindkomst og det skrå skatteloft for kapitalindkomst fra 42 til 45 pct. Ud fra hensynet til neutralitet i skattesystemet kan der både argumenteres for og imod stigningen. En ulempe er, at den reale skattesats for små investorer kan blive op til 73 pct., hvorfor en højere sats vil hæmme incitamentet til investeringer i disse virksomheder, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Omvendt blev det i *Dansk Økonomi, forår 2019* beregnet, at den effektive beskatning af store aktieindkomster generelt ikke var høj i forhold til andre topskatter. Endelig er beskatningen af aktieindkomster over progressionsgrænsen blandt de mest indkomst-udjævnende skatter. Stigningen i aktieindkomstsatten er derfor også en klassisk afvejning mellem effektivitet og fordeling.

Finansiell sektor har særlige skatteforhold, men uklart om der er overnormal profit

Derudover foreslår regeringen, at der indføres en ny særlig selskabskat i den finansielle sektor som et tillæg til den almindelige selskabskat. I kapitel III diskuteres forskellige mulige rationaler og udfordringer ved sådan en skat. Fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt bør skattebaser som udgangspunkt være brede og ensartede. Der kræves derfor et særligt argument, hvis der skal være særskatter på den finansielle sektor eller andre sektorer. Det kan for eksempel være i form af en opvejning af anden skattemæssig særbehandling af sektoren, eller såfremt der er overnormal profit i sektoren. Den finansielle sektor og især bankerne behandles i dag anderledes på flere måder i det danske skattesystem. De nuværende skatteregler indebærer, at virksomheders forbrug af finansielle tjenester er overbeskattet, mens husholdningernes forbrug er underbeskattet. Der er ingen nyere grundig dansk analyse af konkurrenceforholdene i hele den finansielle sektor. I den internationale litteratur antages det dog ofte, at finansielle virksomheder er prissættende.

ACE-skat virker mere målrettet potentielle problemer

En særlig selskabsskat på den finansielle sektor virker ikke målrettet, hverken mod at reducere forvridninger i sektoren eller forekomsten af overnormal profit. Tværtimod er selskabsbeskatningen kendetegnet ved at skabe en række forvridninger, herunder incitament til uhensigtsmæssig høj låntagning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. En eventuelt særlig finanssskat vil i højere grad være målrettet mod de nævnte problemstillinger, hvis den er udformet som en beskatning af eventuel ren profit i sektoren. Det kan ske ved at indføre et fradrag for normalforrentningen af egenkapitalen (et såkaldt ACE – *allowance for corporate*

Udspil afvejning mellem fordeling og velstand

equity), så den pågældende skattebase – modsat den almindelige selskabsskat – kun udgøres af ren profit, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*.

Sammenfattende kan det siges, at udspillet *Ny ret til tidlig pension* og finansieringen af dette medfører et lavere niveau for BNP som følge af det lavere arbejdsudbud. Desuden må der formodes at være negative effekter på opsparing og investeringer fra de foreslåede skatteforhøjelser, der skal finansiere forslaget. Det skal opvejes mod de fordelingsmæssige konsekvenser af forslaget.

KLIMAPOLITIK

Mange klimatiltag som opfølgning på ny klimalov

I december 2019 blev der indgået en politisk aftale om en ny klimalov. Ifølge aftalen skal Danmark reducere drivhusgasudledningerne i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990 og være klimaneutral i 2050. Regeringen skal fremlægge en klimahandlingsplan i 2020, som skal beskrive de tiltag, der kan sikre, at reduktionsmålet i 2030 indfries. Som elementer i klimahandlingsplanen er der i juni 2020 indgået aftaler på energi-, industri- og affaldsområdet. I efteråret skal der forhandles om CO₂-reduktioner på blandt andet transportområdet og forhandles om en grøn skattereform. Disse emner diskuteres nedenfor. De konkrete aftaler og udspil er kort beskrevet i bilag.

Grøn skattereform

Hovedelement i en grøn skattereform bør være en generel drivhusgasafgift

Der skal i efteråret 2020 forhandles om en grøn skattereform på baggrund af et endnu ikke offentliggjort oplæg fra regeringen. Formandskabet anbefaler, at en drivhusgasafgift bør drive den grønne omstilling, jf. blandt andet *Økonomi og Miljø 2019*. En ensartet, passende høj afgift på alle former for drivhusgasudledninger giver incitament til en omkostningseffektiv opnåelse af de nationale målsætninger om drivhusgasneutralitet i 2050 og 70 pct. reduktion i 2030. En sådan afgift vil nemlig kunne sikre, at de markedspriser, som husholdninger og virksomheder står overfor, kommer til at afspejle de reelle omkostninger ved de nationale klimamål. I den udstrækning, der i stedet eller i tillæg hertil gennemføres forskellige former for tilskud, teknologikrav eller forbud fordyres den grønne omstilling.

Ensamlet afgift understøtter omkostningseffektiv omstilling og målrettet teknologiuudvikling

Det er vigtigt så hurtigt som muligt at fastlægge en troværdig plan for indfasning af en ensartet CO₂e-afgift på tværs af alle sektorer. Afgiften skal stige tilstrækkeligt frem mod 2030 hhv. 2050, så klimamålene opnås. En troværdig plan for indfasning af afgiften vil øge sikkerheden om de fremtidige klimapolitiske rammer. Dermed vil virksomheder og husholdninger kunne tage højde for en fremtidig høj afgift, når de skal

foretage investeringer frem mod 2030, der har konsekvenser for udledningerne i 2030. Allerede fra planen vedtages, vil der være incitamenter til at foretage målrettet decentral teknologiudvikling overalt i dansk økonomi frem mod 2030. Denne teknologiudvikling vil være rentabel givet den høje afgift, som kommer til at gælde i 2030 og derefter. Det vil være fornuftigt, at det offentlige understøtter denne teknologiudvikling gennem støtte til forskning med et stort spredningspotentiale. Støtte bør dog ikke have karakter af erhvervsstøtte.

Tilskud, krav og forbud kan fordyre den grønne omstilling

Hvis man i stedet for en generel afgift på drivhusgasudledninger vælger at supplere eller helt erstatte denne med tilskud og puljer, teknologikrav eller forbud, bliver indsatsen mindre omkostningseffektiv i forhold til udvikling af ny teknologi og implementering af klimaløsninger. Dette skyldes, at incitamenterne til teknologiudvikling og klimainvesteringer i givet fald ikke bliver bestemt af, hvor meget afgiftsbelagt CO₂ der fortrænges på den enkelte virksomhed, men i stedet af hvor store tilskud der gives. Det er i særlig grad problematisk i forhold til udvikling af ny teknologi, hvor det i særlig grad er vigtigt, at der gives et generelt incitament til at udvikle decentrale målrettede løsninger på de enkelte virksomheder, som en afgift på drivhusgasudledning netop vil give.

Eventuel lækage kan reduceres med et fradrag

Tiltag, der bidrager til at reducere udledningen af drivhusgasser i Danmark, kan medføre, at produktion og udledninger flytter til udlandet. Denne såkaldte lækageeffekt reducerer den globale virkning af danske klimatiltag. Klimaloven åbner for at tage hensyn til de globale effekter af danske tiltag. Hvis den danske klimapolitik skal tage hensyn til lækage og dermed øge den globale klimaeffekt af indsatsen, bliver det dyrere for Danmark at nå det nationale reduktionsmål, der er fastsat i klimaloven. Lækageeffekten kan reduceres omkostningseffektivt ved at give et fradrag i drivhusgasafgiften til virksomheder, der er udsat for international konkurrence, eksempelvis efter principper svarende til tildelingen af gratis kvoter i EU's kvotesystem. En langsom indfasning af en drivhusgasafgift for lækagetruede virksomheder vil også modvirke lækage, da det giver virksomhederne mere tid til teknologiudvikling og omstilling. Det er dog afgørende for den grønne omstilling, at der er troværdighed om, at afgiften bliver indfaset.

Eventuelle fordelingsmæssige konsekvenser kan modgås f.eks. med grøn check

Klimapolitikken kan have fordelingsmæssige konsekvenser, da udgiften til energi og fødevarer typisk optager en større andel af budgettet i en lavindkomsthustand end i en husstand med høje indkomster. En stigning i prisen på energi og fødevarer som følge af eksempelvis en højere afgift på drivhusgasudledninger vil derfor reducere forbrugsmulighederne relativt mest blandt de lavtlønnede. Hvis der er et politisk ønske om at modvirke de fordelingsmæssige konsekvenser af klima-

politiske tiltag håndteres det mest hensigtsmæssigt via skatte- og overførselssystemet for eksempel i form af en grøn check. Hvis man samtidig med en drivhusgasafgift gennemfører en reform af afgifter på energiområdet, så de målrettes miljøbelastningen af udledninger, sådan som formandskabet har anbefalet jf. *Økonomi og Miljø, 2017*, vil det modvirke klimaafgiftens fordelingsvirkninger.

Aftaler på energi-, industri- og affaldsområdet

Klimahandlingsplan bør tilskynde til omkostningseffektiv fordeling af indsatsen mellem sektorer

I juni blev der indgået to politiske aftaler om klimatiltag på henholdsvis energi- og industriområdet samt en aftale om reduktioner i affaldssektoren. Disse aftaler er de første skridt på vej til at konkretisere de tiltag, som skal indfri klimamålet. Det er vanskeligt at vurdere samfundsøkonomien i aftalerne, da der ikke er offentliggjort samfundsøkonomiske beregninger i aftaleteksten. Det er vigtigt for en omkostningseffektiv opnåelse af klimamålene, at den kommende klimahandlingsplan ikke fastlægger bindende sektormål, men tilskynder til en omkostningseffektiv fordeling af indsatsen mellem sektorer, hvilket kan opnås ved en generel drivhusgasafgift.

Afgiftsomlægning er et godt skridt på vejen mod en samlet afgiftsreform

Klimaaftalen for energi og industri indeholder blandt andet en reduktion af elvarmeafgiften for både erhverv og husholdninger og en forhøjelse af rumvarmeafgiften (for fossile brændsler). Denne omlægning er isoleret set samfundsøkonomisk fornuftig, da den indebærer en øget relativ beskatning af den fossile del af opvarmningen. Formandskabet har anbefalet, at der gennemføres en samlet reform af afgifterne på energi, som skal sikre, at afgifterne svarer til miljøbelastningen ved energiforbruget i form af udledning af drivhusgasser, NO_x, partikler mv. og at afgifterne betales af alle udledere, jf. *Økonomi og Miljø, 2017*.

Tilskud til klimainvesteringer er ikke omkostningseffektivt

Aftalen indeholder desuden forskellige former for tilskud. Specifikke tilskud til fremme af forskellige grønne teknologier eller afvikling af bestemte sorte teknologier indebærer en betydelig risiko for, at reduktionerne ikke foretages på den samfundsøkonomisk billigste måde eller hos de udledere, hvor de billigste reduktioner findes. Formandskabet anbefaler derfor, at den grønne omstilling drives af en generel afgift på drivhusgasser.

Affaldssektoren bør omfattes af generel drivhusgasafgift

I aftalen om reduktioner på affaldsområdet er et væsentligt tiltag en reduktion i affaldsforbrændingen og en stigning i genanvendelsen af affald. Affaldssystemet bør indrettes billigst muligt, hvor der samtidig tages højde for klima- og miljøomkostningen ved de forskellige behandlingsteknologier, f.eks. drivhusgasudledningen ved afbrænding af plastaffald. Her vil en drivhusgasafgift give det samme incitament som i resten af økonomien til at reducere drivhusgasudledningen, når der

vælges mellem genanvendelse, forbrænding, deponering mv. Særlige klimamålsætninger for affaldssektoren og supplerende reguleringer til at nå dem vil fordyre den grønne omstilling. Det er generelt ikke samfundsøkonomisk rentabelt at fremme genanvendelse udover, hvad der følger af at pålægge klima- og miljøafgifter samt miljøkrav, jf. blandt andet *Økonomi og Miljø 2014*.

Grøn omstilling af personbiler

I efteråret skal der forhandles om CO₂-reduktioner på dele af transportområdet. Regeringen er kommet med et udspil i september, som blandt andet tager udgangspunkt i anbefalingerne fra *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler*.

Bilbeskatning bør tage højde for de samlede eksternaliteter

Den nuværende bilbeskatning ligger i høj grad på køb og ejerskab af biler, som ikke i sig selv genererer negative eksterne effekter. Afgiftsystemet er dermed ikke målrettet de eksterne effekter fra personbiler, der hovedsageligt skyldes kørsel og brændstofforbrug, herunder trængsel, ulykker og CO₂-udledning. Der er således ikke en direkte sammenhæng mellem det, der beskattes (køb og ejerskab af bil), og det, der genererer de eksterne effekter (kørsel og brændstofforbrug). En målrettet regulering af disse effekter tilsiger, at registrerings- og ejerafgifter bør erstattes med en kilometerafgift, mens brændstofafgiften skal fastsættes, så den modsvarer de samfundsøkonomiske omkostninger ved udledning af CO₂, NO_x, partikler mv. En kilometerafgift bør ideelt differentieres med hensyn til tid, sted og biltype, så den svarer til de eksterne effekter i form af trængsel og ulykker mv. ved den foretagne kørsel, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*.

Bevarelse af registreringsafgift gør omlægning dyr

Rammerne for kommissionens arbejde har udelukket forslag til en bilbeskatning, som følger de ovenfor nævnte ønskede principper omkring beskatning af eksternaliteter. Dette skyldes blandt andet, at omlægningen ifølge kommissoriet skal finansieres inden for bilbeskatningen og være direkte implementerbar. Forslagene fastholder derfor registreringsafgiften, hvilket regeringens udspil også gør. Kommissionen foreslår desuden en årlig, ensartet vejafgift for alle biler uafhængigt af kørselsomfang og derudover en kilometerbaseret afgift for lastbiler. Regeringens udspil omfatter kun det kilometerbaserede system for lastbiler, der så til gengæld er CO₂ differentieret. Ejerskab af en bil giver ikke i sig selv anledning til eksternaliteter i form af f.eks. drivhusgasudledning og trængsel. Derfor kan en afgift på køb eller ejerskab af biler ikke begrundes i regulering af eksternaliteter. Afgifter og skatter, der inddrives primært af provenuhensyn, lægges mest hensigtsmæssigt på brede skattebaser for at undgå forvridninger i husholdninger og virksomheders beslutninger. I den udstrækning der politisk ønskes at tage

fordelingshensyn ved skatteopkrævningen, varetages disse mere målrettet gennem f.eks. indkomstskattesystemets topskat end gennem en progressiv registreringsafgift. Begrænsningerne i kommissoriet risikerer dermed at fordyre den grønne omstilling af bilparken.

**Tilskud til elbiler
øger antal elbiler,
men fordyrer den
grønne omstilling**

En reduktion af transportens drivhusgasudledning kan ske ad flere veje. Drivmidlet kan udskiftes fra fossile brændsler (benzin og diesel) til el eller andre nulemissionsbrændsler (f.eks. biodiesel), og kørselsomfanget i konventionelle biler kan mindskes eller erstattes af andre transportmidler, f.eks. kollektiv transport eller cykler. Et tilskud til elbiler vil kun give incitament til at skifte til en elbil, mens en CO₂-afgift vil give samme incitament til alle disse reduktionsmuligheder. Tilskud til elbiler giver derfor ikke incitament til en omkostningseffektiv grøn omstilling af transporten, selvom det isoleret set vil øge antallet af elbiler. En CO₂-afgift på benzin og diesel til kørsel bør svare til en generel afgift på udledning af drivhusgasser. Tidligere analyser peger desuden på, at CO₂-reduktioner fra biler er væsentligt dyrere end i andre dele af samfundet, f.eks. i landbruget, jf. blandt andet *Økonomi og Miljø, 2018*. Særlige reduktionsmål for biler, der sikres gennem særlige regler, vil derfor fordyre den grønne omstilling.

**Road pricing bør
indføres på
længere sigt**

Kommissionen anbefaler, at et kilometerbaseret road pricing-system bør tages i anvendelse på længere sigt for at sikre en mere hensigtsmæssig udnyttelse af infrastrukturen gennem reduktion af trængsel og ulykker mv. Formandskabet har tidligere anbefalet en kørselsafhængig afgift, jf. *Økonomi og Miljø, 2018*, og anbefaler på denne baggrund, at der igangsættes et arbejde med at vurdere forskellige modeller til kørselsafgifter i Danmark.

BILAG: KLIMAPOLITISKE AFTALER OG UDSPIL

I december 2019 blev der indgået en politisk aftale om en ny klimalov. Ifølge aftalen skal Danmark reducere drivhusgasudledningerne i 2030 med 70 pct. i forhold til 1990 og være klimaneutral i 2050. For at nå målsætningen om reduktioner på 70 pct. skal udledningerne reduceres med 20 mio. ton CO₂e (uden medregning af de politiske aftaler som omtales nedenfor).

Regeringen skal fremlægge en klimahandlingsplan i 2020, som skal beskrive de tiltag, der kan sikre, at reduktionsmålet i 2030 indfries. Handlingsplanen skal også indeholde et indikativt reduktionsmål for 2025. Som elementer i klimahandlingsplanen er der i juni 2020 indgået aftaler på energi-, industri- og affaldsområdet, jf. nedenfor.

I efteråret skal der forhandles om CO₂-reduktioner på dele af transportområdet. Regeringen er kommet med et udspil i september med udgangspunkt i anbefalingerne fra *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler*, som afrapporterede deres første delrapport i september 2020, jf. nedenfor.

AFTALER PÅ ENERGI-, INDUSTRI- OG AFFALDSOMRÅDET

I juni 2020 blev der indgået to politiske aftaler om klimatiltag på henholdsvis energi- og industriområdet samt en aftale om reduktioner i affaldssektoren.

Klimaaføtalen for energi og industri vedrører tiltag målrettet energiforsyning og industri. Tiltagene i aftalen er dels tilskudsordninger, herunder markedsbaserede tilskud til *Carbon Capture and Storage (CCS)* samt støtte til fremme af biogas og andre grønne gasser. I aftalen afsættes der godt 4 mia. kr. over 11 år i form af tilskudspuljer til udfasning af olie- og gasfyr, herunder tilskud til afkobling fra naturgasnettet og til udrulning af fjernvarme. Aftalen indeholder desuden en reduktion af elvarmeafgiften for både erhverv og husholdninger fra 15,5 øre/kWh til EU's minimumssatser og forhøjelse af rumvarmeafgiften (for fossile brændsler) fra 56,7 kr./GJ til 62,3 kr./GJ. Regeringen vurderer, at aftalen indebærer reduktioner på ca. 2,7 mio. ton i 2030.

Aftalen om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi har blandt andet som mål en reduktion i affaldsforbrændingen og en

stigning i genanvendelsen af affald. Afbrænding af blandt andet plastaffald indebærer en udledning af drivhusgasser, som kan mindskes ved øget genanvendelse i stedet for afbrænding. Regeringen vurderer, at aftalen indebærer en reduktion af drivhusgasudledningen fra affaldssektoren på ca. 0,7 mio. ton CO₂e i 2030.

BILBESKATNING

I februar 2019 blev *Kommissionen for grøn omstilling af personbiler* nedsat, og i september 2020 offentliggjorde de deres første delrapport.

Regeringen har en målsætning om, at alle nyregistrerede personbiler senest fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler. Kommissionen kom med flere konkrete strategier for, hvordan andelen af solgte elbiler kan øges, samtidig med at indtægterne fra bilbeskatningen samlet set ikke reduceres. Det sidstnævnte har været en betingelse for kommissionens arbejde og anbefalinger.

Kommissionen fremlagde fire primære forslag, som resulterer i et varierende antal elbiler i 2030. Fælles for alle forslag er, at alle nye elbilsejere får et tilskud på 2.500-5.000 kr. pr. år frem til 2030. Derudover bibeholdes den værdibaserede registreringsafgift, suppleret med et tillæg i forhold til bilens CO₂-udledning i stedet for det nuværende teknologibaserede tillæg. Desuden forlænges ordningen med friholdelse af elbiler for registreringsafgiften frem til 2025, hvorefter den gradvis indfases, dog kun til et niveau svarende til 50-60 pct. i forhold til konventionelle biler. Endelig foreslås det at indføre en vejafgift på 1.000 kr. pr. år for alle bilister. Vejafgiften vil også komme til at gælde udenlandske bilister.

Kommissionen vurderer desuden, at et kilometer-baseret *road pricing* system bør tages i anvendelse på længere sigt, så der sikres en mere hensigtsmæssig udnyttelse af infrastrukturen gennem trængselsreduktion og reduktion i andre af trafikens eksternaliteter.

Regeringen har med afsæt i kommissionens arbejde fremlagt et forhandlingsudspil i september 2020, hvor nogle af elementerne er:

- Vejafgifter for lastbiler, differentieret i forhold til CO₂-udledning
- Erstatte iblandingskravet i benzin og diesel med et (højere) CO₂-fortrængningskrav, der effektivt er dobbelt så højt som

dagens krav. Dette vil give brændstofleverandørerne et incitament til teknologineutralt at anvende bæredygtige brændstoffer med en højere global reduktionseffekt

- En erklæring om at ville arbejde for at det bliver muligt at forbyde salg af konventionelle biler, hvilket pt. ikke er muligt pga. EU-regler
- Et mål om ½ mio. elbiler i 2030 og 1 mio. i 2035 (i Energistyrelsens basisfremskrivning forventes ca. 400.000 elbiler i 2030 ved uændret politik) skal nås blandt andet gennem omlægninger af registreringsafgiften.

Regeringen vurderer, at gennemførelse af forslaget vil indebære en reduktion af drivhusgasudledningen fra transportsektoren på ca. 1 mio. ton CO₂e i 2030.

