

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

KAPITEL I
AKTUEL
ØKONOMISK
POLITIK

KAPITEL I

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I kapitlet afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik.

Formandskabet kommenterer i kapitlet på en række aktuelle tiltag, der på forskellig vis har til hensigt at afbøde konsekvenser af stigende priser. Helt overordnet bør det tilstræbes, at tiltagene ikke forstyrrer prissignalerne i markedet, og at man sikrer, at tiltagene finansieres på en måde, så aktiviteten i økonomien ikke øges.

I kapitlet peges endvidere på, at tilskud og nedslag i CO₂-afgiften i aftalen om en grøn skattereform for industrien gør omstillingen dyrere, og at tilskud og nedslag ikke vil gavne klimaet på lang sigt.

Et eftersyn af ministeriernes konsekvensvurderinger af forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber fører til en opfordring til ministerierne om at følge formandskabets tidligere fremførte anbefalinger om god skik.

I.1

AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

I dette kapitel afrapporteres formandskabets vurderinger og anbefalinger relateret til den økonomiske politik. Vurderingerne og anbefalingerne er inddelt i følgende overordnede emner:

- Finanspolitik og offentlige finanser
- Tiltag afledt af prisstigninger
- Klimapolitik
- Arbejdsmarked, uddannelse og konkurrence
- Ministeriernes konsekvensvurderinger

Finanspolitik og budgetlov i første afsnit, ...

I første afsnit opsummeres formandskabets vurderinger og anbefalinger til den planlagte finanspolitik. Det handler blandt andet om, hvorvidt finanspolitikken er afstemt med konjunktursituationen og om grænserne i budgetloven overholdes. Endvidere kommenteres på mulige ændringer af budgetloven.

... mens næste afsnit har fokus på tiltag afledt af prisstigninger

De høje prisstigninger på blandt andet energi har fremkaldt flere økonomisk-politiske tiltag og startet en offentlig debat om mulige tiltag for at afbøde konsekvenserne for husholdninger og virksomheder. I afsnittet skitseres overordnede principper, som bør være styrende for, hvordan sådanne tiltag bør indrettes, og ud fra disse principper kommenteres på udvalgte aftalte og foreslåede tiltag. Det drejer sig især om den igangværende diskussion om beskatning af ekstraordinær indtjening, den netop indgåede aftale om nedsættelse af elafgift og låneordning for høje energiregninger samt aftalen om loft over huslejestigninger for udvalgte lejeboliger.

Strukturpolitiske tiltag

I de næste afsnit er fokus på klimapolitik, arbejdsmarkedsområdet, uddannelse samt konkurrenceforhold. Først kommenteres den indgåede aftale om en grøn skattereform og kommende regulering af landbruget. Dernæst kommenteres den nyligt indgåede kontanthjælpsaftale og de nye barselsregler, som trådte i kraft i august. Endelig sættes der fokus på lærerbidrag i folkeskolen, som er emnet for kapitel IV i rapporten, og der ses nærmere på regeringens oplæg til nye etårige kandidatuddannelser samt konkurrenceforholdene i den finansielle sektor.

Vurdering af ministeriernes konsekvensvurderinger

Sidst i afsnittet vurderes det, om formandskabets principper for god skik, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2022*, er opfyldt i forbindelse med ministeriernes konsekvensvurderinger af forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber, der blev vedtaget i Folketinget i 2022. Afsnittet skal ses i sammenhæng med, at formandskabet har fået til opgave at

vurdere ministeriernes konsekvensvurderinger, som lægges til grund for politiske tiltag.

FINANSPOLITIK OG OFFENTLIGE FINANSER

Finanspolitikken burde have været strammere i år

Beskæftigelsen ligger aktuelt markant over det skønnede strukturelle niveau, og samtidig vurderes finanspolitikken at give et positivt bidrag til væksten på knap 1 pct.point i forhold til 2019. Den finanspolitiske lempelse i 2022 vurderes at være uhensigtsmæssig i lyset af konjunktursituationen, idet finanspolitikken burde have bidraget til at dæmpe efterspørgslen og dermed inflationen. Dansk finanspolitik kan ikke alene bringe den aktuelt høje inflation tilbage på et mere normalt niveau, men det er væsentligt, at finanspolitikken ikke bidrager til at øge prispresset yderligere. Det er derfor også væsentligt, at der henover efteråret ikke indgås aftaler, der øger efterspørgselspresset yderligere i år. Eventuelle ekspansive tiltag bør derfor modgås af finansiering med tilsvarende aktivitetseffekt.

Udsigt til neutral konjunktursituation ved udgangen af 2023

Prognosen indebærer et markant fald i beskæftigelsen i løbet af 2023. Konjunktursituationen skønnes ved udgangen af næste år at være omtrent neutral, og i 2024 er der udsigt til et negativt beskæftigelsesgap på ca. 1 pct. Det taler alt andet lige for, at finanspolitikken bør være omtrent neutral for væksten i 2023. Der er dog en række hensyn, der kan tale for en strammere eller lempeligere finanspolitik i forhold til dette udgangspunkt. Det taler i retning af en strammere finanspolitik, at der er risiko for højere lønstigninger næste år, hvilket kan forstørre inflationsudfordringerne. Hertil kommer, at det erfaringsmæssigt er lettere at lempe end at stramme finanspolitikken, hvis de økonomiske forhold ændrer sig. Omvendt er der udsigt til betydelige fald i beskæftigelsen og i boligpriserne i prognosen. Disse fald risikerer at blive større, hvis husholdninger og virksomheder bliver endnu mere pessimistiske. En moderat lempelse af finanspolitikken kan i den situation medvirke til at begrænse en negativ forventningsspiral.

Finanslovsforslaget for 2023 er passende afstemt

Samlet er vurderingen, at det er passende med en omtrent neutral finanspolitik næste år. Finanslovsforslaget for 2023 skønnes at være omtrent neutral for væksten i forhold til den aktuelle situation, hvilket vurderes at være passende afstemt med konjunktursituationen og den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen. For at fastholde den finanspolitiske linje fra finanslovsforslaget, bør yderligere tiltag derfor som udgangspunkt finansieres, så aktivitetsvirkningen forbliver omtrent neutral.

Diskussion af mulige justeringer af budgetloven

Fremskrivningen i kapitel II viser, at den strukturelle saldo både i 2023 og i årene frem mod 2030 vil holde klar afstand til underskudsgrænsen, som nu er 1 pct. af BNP. Samtidig viser beregninger i kapitel III, at finanspolitikken med en holdbarhedsindikator på 1,0 pct. af BNP vurderes at være mere end holdbar. En del af baggrunden for dette er budgetloven, der blev vedtaget i 2012. I foråret 2022 blev det besluttet, at ændre budgetlovens underskudsgrænse fra $\frac{1}{2}$ til 1 pct. af BNP i overensstemmelse med formændenes anbefalinger, men budgetloven bør også revideres på andre områder. Det vurderes, at der er behov for at præcisere loven på en række områder. Det bør blandt andet diskuteres, om reglerne for forbrug af opsparing bør ændres. Der er også behov for at diskutere fordele og ulemper ved den nuværende beregning af den strukturelle saldo, og beregningerne bør dokumenteres bedre.

TILTAG AFLEDT AF PRISSTIGNINGER

Flere forskellige tiltag afledt af prisstigninger

Der har i den seneste tid været et betydeligt fokus på tiltag, der sigter mod at afhjælpe konsekvenserne af prisstigningerne for husholdninger og virksomheder. En række tiltag handler om at kompensere udvalgte grupper for de hastigt stigende priser. I foråret og den tidlige sommer blev der blandt andet aftalt udbetaling af en varmecheck og engangsbetøb til pensionister. Efter sommerferien blev det besluttet at lægge loft over huslejestigninger i visse lejeboliger, og der er for nyligt indgået en aftale om midlertidig nedsættelse af elafgiften, højere børnecheck og låneordning for høje energiregninger. Samtidig er der både herhjemme og i EU en diskussion om at beskatte ekstraordinær indtjening hos nogle virksomheder som følge af de stigende priser.

Principper ved udformning af tiltag

Prisstigningerne kommer i høj grad udefra og rammer alle grupper i samfundet. Det er ikke muligt at afbøde konsekvenserne for alle, men det er muligt fra politisk side at omfordele konsekvenserne. I dette afsnit skitseres nogle overordnede principper, som man med fordel kan være opmærksom på, når inflationskompenserende tiltag udformes. Med udgangspunkt i disse principper foretages en vurdering af udvalgte, aktuelle tiltag.

Princip 1: Prioritér hjælpetiltag, som ikke forstyrrer prissignalet

For det første bør tiltagene så vidt muligt udformes, så de ikke griber ind i prisdannelsen og forvrider prissignalerne. De høje energipriser er udtryk for en knaphed og virker som et signal til husholdninger og virksomheder om at spare på energien og omstille til andre energikilder. Hvis prissignalet forstyrres, hæmmes omstillingen, hvilket kan gøre krisen mere langtrukket. En række af de besluttede og foreslåede tiltag

i Danmark er netop karakteriseret ved, at de ikke griber ind i prisdannelsen på markedet. Tiltagene er i stedet målrettet efter at kompensere udvalgte grupper for prisstigningerne. Det gælder eksempelvis varmechecken, engangsbeløbet til visse modtagere af indkomstoverførsler samt låneordningen for høje energiregninger.

Princip 2: Prioritér hjælpetiltag, der ikke forstærker prispress eller skaber forventning om prisstigninger

For det andet bør der være opmærksomhed på, hvordan tiltaget kan påvirke inflationen og forventningsdannelsen. Det bør i den nuværende situation tilstræbes, at tiltag ikke øger prispresset og forventningerne til den fremtidige inflation. Det indebærer blandt andet, at tiltagene bør være fuldt finansierede – ikke bare krone-til-krone, men også i forhold til aktivitetsvirkningen. I praksis kan det betyde, at tiltag, der i sig selv bidrager til at øge aktiviteten, bør finansieres mere end krone-til-krone, hvis finansieringskilden har relativt lav aktivitetseffekt.

Princip 3: Vær varsom med hjælpetiltag med strukturpolitisk virkning

For det tredje bør der omhyggeligt sondres mellem konjunktur- og strukturpolitiske tiltag. Hjælpetiltag med strukturpolitisk præg, f.eks. permanente ydelses- eller skatteændringer, bør kunne begrundes ud fra deres langsigtede virkning på økonomien, da de også vil påvirke samfundet efter en aktuel konjunktursituation er drevet over. I den forbindelse bør der også være opmærksomhed på, at midlertidige tiltag kan påvirke husholdningers og virksomheders forventninger og derved have længerevarende, strukturelle effekter. Fagøkonomisk set bør der derfor kun gribes til hjælpeforanstaltninger med strukturpolitisk præg, hvis tiltagene har en gavnlig langsigtet virkning eller i det mindste ikke ventes at gøre skade.

Nedsættelse af elafgift

En midlertidig lempelse af elafgiften er ikke hensigtsmæssig, ...

Regeringen og en række partier har indgået en aftale om en midlertidig nedsættelse af elafgiften til EU's minimumssats i første halvår 2023 som et tiltag til at modgå prisstigninger og nedbringe husholdningernes og virksomhedernes elregninger, jf. *Aftale om vinterhjælp*. En nedsættelse af elafgiften kombineret med en ensartet drivhusgasafgift er et eksempel på et strukturforbedrende tiltag, jf. eksempelvis *Økonomi og Miljø, 2020*. En omlægning bør imidlertid ske permanent og opfattes som et strukturforbedrende tiltag og ikke som et midlertidigt tiltag for at kompensere husholdninger og virksomheder for højere priser. En ulempe ved en midlertidig nedsættelse er, at de gavnlige effekter i form af øget tilskyndelse til at skifte til mere energivenlige el-apparater mv. ikke opnås.

... og elprisen kan vise sig at falde mindre end afgiftslempelsen

En reduktion af elafgiften må forventes at begrænse tilskyndelsen til at spare på strømmen, og efterspørgslen efter strøm vil dermed blive større i forhold til en situation med uændret elafgift. Det er derfor sandsynligt, at den lavere afgift vil føre til højere basispriser på el (ekskl. afgifter), hvilket mindsker gevinsten af afgiftslempelsen for slutbrugeren.

Låneordning for høje energiregninger

Aftale om midlertidig låneordning

Et andet tiltag i aftalen om vinterhjælp er en ordning, der giver husholdninger og virksomheder mulighed for at udskyde betalingen af den del af energiregningen til henholdsvis gas, el og fjernvarme, som ligger udover et fastsat prisloft, til et senere tidspunkt. Prisloftet vil gælde i en periode på tolv måneder, og husholdningerne kan betale de udskudte udgifter tilbage til energiselskabet over en fireårig periode.

Prissignaler fastholdes, ...

Prislofterne er ikke udtryk for en egentlig priskontrol, men med ordningen garanterer staten en lånemulighed til husholdninger og virksomheder, så de kan udjævne betalingen af energiudgifterne over flere år. Ordningen må anses for at være hjælpsom på den måde, at den mindsker det akutte behov for at reducere øvrigt forbrug, siden de ekstra udgifter til energi kan spredes ud på flere år. Så længe husholdninger og virksomheder forventer og tager højde for, at energiregningen skal betales på et senere tidspunkt, påvirkes prissignalet principielt set ikke.

... men aktivitetseffekt kan bidrage til inflationspres

Låneordningen betyder imidlertid, at husholdningernes og virksomhedernes likviditet forbedres, og det mindsker det akutte behov for at reducere forbruget. Denne effekt vil være særligt stærk, hvis husholdninger eller virksomheder ikke er overbevist om, at staten vil kræve gælden indfriet, når tiden kommer – eller slet og ret opfører sig som om det er tilfældet. I så fald vil prisloftet fremstå som et reelt tilskud til energiforbrug over en vis grænse. Det er en risiko, der især kan opstå, fordi staten har kreditrisikoen ved ordningen fremfor private aktører såsom forretningsbankerne. I dette risikoscenarie vil låneordningen øge inflationspresset.

Aftale om loft over huslejestigninger

Begrænsning af huslejestigning

Aftalen om et loft over huslejestigninger, jf. *Initiativer til modvirkning af store huslejestigninger*, er et eksempel på et tiltag, hvor ønsket er at støtte lejere på kort sigt, men hvor tiltaget kan have utilsigtede strukturelle konsekvenser. Med aftalen lægges loft over huslejestigninger for de lejeboliger, hvor huslejen reguleres efter den generelle inflation i samfundet målt ved nettoprisindekset. Hovedparten af lejeboligmarke-

dets 1,2 mio. boliger er i forvejen underlagt forskellige former for huslejeregulering, og tiltaget er derfor især rettet mod lejeboliger, hvor huslejen aftales ved fri markedsleje ved indgåelsen af lejemål og herefter reguleres ved nettoprisindekset. Indgrebet vedrører primært boliger opført efter 1991, og Indenrigs- og Boligministeriet vurderer, at det drejer sig om op mod 160.000 boliger. Det aftalte loft indebærer, at lejen maksimalt kan stige 4 pct. årligt over en toårig periode.

**Risikomoment 1:
Øget prispres i
økonomien**

Tiltaget indebærer en omfordeling mellem lejere og udlejere, hvor lejere får en indirekte støtte, som omvendt kan ses som en indirekte skat på udlejerne. Aktivitetsvirkningen vil være positiv, idet lejeboligerne blandt andet ejes af pensionskasserne, hvorfor den indirekte skat betales af de fremtidige pensionister, mens lejerne får den indirekte støtte i dag.

**Risikomoment 2:
Kan mindske
incitament til
fremtidige
investeringer**

Selvom der kun er tale om en midlertidig begrænsning af huslejestigningen, vil tiltaget mindske udlejernes afkast på længere sigt på de omfattede lejemål, da huslejen vil reguleres fra et lavere niveau, indtil der sker flytning og mulighed for at aftale en ny pris. Derudover kan indgrebet skabe usikkerhed om den fremtidige regulering og potentielt påvirke forventningerne til fremtidige afkast. Det kan mindske tilskyndelsen til at investere i markedet.

**Risikomoment 3:
Kan mindske
mobilitet, hvis
regulering
fastholdes**

Den afdæmpede regulering er i forslaget begrænset til en toårig periode, men midlertidig huslejeregulering har tidligere i historien vist sig vanskelig at ophæve. En del af den eksisterende huslejeregulering blev eksempelvis indført som midlertidige foranstaltninger ved udbruddet af 2. verdenskrig i 1939. Hvis den afdæmpede regulering forlænges, vil gevinsten for lejerne gradvist stige eller vare længere. Det vil gøre det mindre attraktivt at forlade den regulerede bolig, hvilket kan skabe mismatch mellem udbud og efterspørgsel og hæmme mobiliteten på boligmarkedet såvel som arbejdsmarkedet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*.

**Utilsigtet
fordelingsvirkning?**

Tidligere analyser har også vist, at gevinsten ved huslejereguleringen ikke altid tilfalder de indkomstgrupper, man forventer, jf. *Dansk Økonomi, forår 2001*. Hvis intentionen er at opnå en fordelingsvirkning, kan det gøres mere målrettet og direkte gennem andre tiltag end husleje-lofter ved ekstraordinære kontante ydelser til personer, som i forvejen modtager boligstøtte som boligsikring og boligydelse. Det vil også tydeliggøre udgifter og behovet for finansiering for at annullere aktivitetsvirkningen.

Beskatning af ekstraordinær profit

Særlig merindkomstbeskatning i mange europæiske lande i 2022

Som følge af de stærkt stigende energipriser har mange energiselskaber i ind- og udland haft en ekstraordinært stor indtjening i 2022. I en række europæiske lande har man reageret ved at indføre en ekstraordinær beskatning af den merprofit, som selskaberne i energi- og i nogle lande også andre brancher indtjener, jf. Baunsgaard og Vernon (2022). Senest har EU-Kommissionen foreslået et såkaldt indtægtsloft, der er en begrænsning af energiselskabernes indkomster, som reelt er en tilsvarende form for beskatning.

Merindkomstskatter på ren profit forvirrer som udgangspunkt meget lidt, ...

En midlertidig merindkomstskat, som er indrettet, så den beskatter en egentlig ren profit, dvs. den indkomst, der ligger udover normalafkastet ved den anvendte kapital, anses fagøkonomisk set umiddelbart for at være meget lidt forvirrende. Det skyldes, at merindkomsten principielt set ikke opstår som konsekvens af konkrete handlinger for modtageren af indkomsten. Derfor vil merindkomstskatten ikke være handlingsmodificerende, eller "forvirrende" i økonomiterminologi.

... men kan påvirke forventninger til fremtidigt afkast

Hvis merindkomstskatten påvirker forventningerne til fremtidig beskatning, kan denne slutning imidlertid drages i tvivl. Fremadskuende aktører må formodes at indregne en vis sandsynlighed for, at sådanne fremtidige ekstraordinære skatter gentages, og sandsynligheden kan tænkes at stige, jo mere man historisk ser, at de har været i anvendelse. En sådan forventning kan påvirke incitamentet til at investere i de pågældende lande eller brancher negativt, hvis den rene profit alternativt kan indtjenes ved at investere i et andet land eller branche, hvor man ikke forventer tilsvarende typer af fremtidig beskatning. Den forvirrende virkning afhænger dermed af, i hvor høj grad indførelsen af den pågældende skat aflejrer sig i de fremtidige forventninger, hvilket kan være svært at vurdere. Der er kun få empiriske undersøgelser af tidligere lignende engangsskatter.

Et politisk spørgsmål om fordeling og efficiens

Beskatning af ekstraordinære overnormale indkomster har også fordelingsmæssige konsekvenser, og det er typisk disse, som er hovedbegrundelsen for at indføre dem. Der kan dels gælde et selvstændigt ønske om at særbeskatte sådanne gevinster, der kan opfattes som tilfældige og ufortjente, og dels et ønske om at bruge provenuet til gavn for grupper, der kan være negativt ramt. Dermed er dette tiltag et politisk spørgsmål, hvor man dog bør være bevidst om, at man ikke kan udelukke samfundsøkonomiske omkostninger ved omfordelingen.

Likviditetsstøtte til elselskaber

Statsgaranti til at understøtte låneadgang for elselskaber ...

De markante prisstigninger på elmarkedet har skabt et likviditetsbehov for nogle elselskaber. Elselskaber indgår ofte aftaler om fremtidig levering af strøm til en fast pris med en modpart. Elselskabet vil opnå en gevinst, hvis markedsprisen bliver lavere end den aftalte pris, men et tab, hvis prisen bliver højere. En del af fastprisaftalerne kan være, at elselskabet skal stille med et kontantbeløb som sikkerhed for levering af den aftalte strøm, hvis markedsprisen er højere end aftalt. I den aktuelle situation med markante og pludselige prisstigninger og -udsving kan det betyde, at nogle selskaber skal stille så store garantier, at det kan udfordre selskabernes likviditet. Regeringen og et flertal af folketingets partier er derfor blevet enige om en statslig garantiordning på op til 100 mia. kr., som skal understøtte, at elselskaberne har adgang til lån og likviditet til at møde forpligtigelser forbundet med fastprisaftaler. Ordningen giver mulighed for en statsgaranti på op til 80 pct. af den private långivers lån til elselskaberne.

... kan påvirke forventninger og risikoadfærd

Der kan være et fagøkonomisk argument for statslig støtte, hvis der er tale om selskaber, som har en systemisk funktion i elmarkedet, og hvor ophør af et selskab kan forstyrre forsyningen af el til husholdninger og virksomheder. Det forekommer derfor fornuftigt, at garantien er målrettet selskaber, der varetager et produktionsbalanceansvar overfor energinettet, fremfor en generel adgang til garantier. Statsgarantien til lån i disse selskaber kan dog påvirke virksomhedernes forventninger om statens fremtidige indgriben i tilfælde af økonomiske vanskeligheder og give tilskyndelse til at påtage større risiko.

Statsgaranti bør være midlertidig

Foreløbigt gælder garantiordningen frem til april 2024, men ordningen kan forlænges, hvis det bliver nødvendigt. Det er imidlertid vigtigt, at statsgarantien kun er midlertidig, og at lånemarkedet vender tilbage til markedsvilkår uden garantier, så snart den ekstraordinære omstændighed ophører.

KLIMAPOLITIK

Aftale om grøn skattereform giver sikkerhed om fremtidige afgiftsniveauer

I juni 2022 indgik regeringen *Aftale om Grøn skattereform for industri mv.*, som i store træk lægger sig op af regeringens udspil fra foråret 2022. Et centralt element i aftalen er en CO₂-afgift for industrien. Der er aftalt en afgift på 750 kr. pr. ton CO₂ i 2030 med et nedslag på 375 kr. pr. ton for virksomheder i kvotesektoren, svarende til halvdelen af den forventede kvotepris i 2030 på 750 kr. pr. ton, og med en lavere sats for virksomheder med udledninger fra mineralogiske processer mv., herunder cementindustrien. For at sikre en bundpris for afgift plus

kvotepris, hæves afgiften i kvotesektoren, hvis kvoteprisen er under 750 kr. pr. ton. Derimod sænkes afgiften ikke, hvis kvoteprisen overstiger 750 kr. pr. ton. Det øger usikkerheden om afgiftsniveauet men også det forventede incitament for at reducere.

Tilskud og nedslag i afgift vil ikke gavne klimaet på lang sigt, ...

Den aftalte skattereform adskiller sig fra en ensartet drivhusgasbeskatning blandt andet ved en lavere afgiftssats for cementindustrien mfl. og højere tilskud til CCS-reduktioner. Ifølge aftalen skal den særlige afgift for cementindustrien mfl. ses i lyset af, at disse virksomheder er konkurrenceudsatte, og der vurderes at være risiko for udflytning ved en høj afgift (såkaldt lækage). Det er formandskabets vurdering, at afgiftsrabatten og CCS-tilskuddet ikke reducerer den langsigtede risiko for lækage væsentligt. Lækageraten ved reduktioner i cementindustrien er tæt på 100 pct. på lang sigt. Det skyldes, at cementindustrien er omfattet af EU's kvotesystem. Reduktioner indenfor kvotesektoren sænker efterspørgslen efter kvoter, og på lang sigt bliver disse kvoter brugt i resten af EU, så lækageraten er tæt på 100 pct. De samfundsøkonomisk dyrere reduktioner, der ifølge aftalen skal foretages via CCS i stedet for i cementindustrien, må imidlertid også ventes at ligge i kvotesektoren og ligeledes have en høj lækagerate. Det kan derfor ikke ventes at gavne klimaet væsentligt på lang sigt at erstatte reduktioner i cementindustrien med CCS-reduktioner.

... men vil fastholde arbejdspladser

Den væsentligste gevinst ved afgiftslempelsen for cementindustrien mfl. er derfor ikke reduceret lækage, men fastholdelse af arbejdspladser. Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2022) skønnede, at den lavere afgift kan forhindre, at 800 arbejdspladser i cementindustrien mfl. flytter til andre mindre forurenende brancher. Den årlige samfundsøkonomiske meromkostning er på mere end 1 mio. kr. pr. job, der fastholdes i cementindustri mfl.¹

Støtteordninger øger usikkerhed om fremtidige rammevilkår

Med aftalen afsættes omkring 7 mia. kr. til forskellige støtteordninger, herunder støtte til virksomheder, der har sværest ved at omstille sig, og til fangst og lagring af CO₂. Disse ordninger vil modsat en CO₂-afgift øge usikkerheden om de fremtidige rammevilkår for den grønne omstilling, da ordningerne først konkretiseres på et senere tidspunkt. I stedet for at den enkelte virksomhed tilpasser sig en kendt CO₂-afgift, vil virksomhederne skulle tage højde for, at det på et senere tidspunkt kan blive muligt at søge forskellige tilskud. Det kan betyde, at klimatilpasningen udskydes og fordyres.

1) Ekspertgruppens skøn var baseret på en afgift på 100 kr. pr. ton CO₂ for virksomheder med udledninger fra mineralogiske processer mv., mens der i aftalen er aftalt en afgift på 125 kr. pr. ton CO₂. Den højere afgift mindsker alt andet lige den samfundsøkonomiske meromkostning ved at nå 70 pct.-målsætningen.

**Luftfartsudspil
fordyrer opnåelse
af 70 pct.-
målsætningen**

I det nylige udspil *Grøn luftfart for alle* foreslår regeringen at afsætte i alt knap 1,9 mia. kr. i tilskud til grønne drivmidler i indenrigsluftfarten. Tilskuddet finansieres af en passagerafgift på 13 kr. pr. passager (ekskl. transfer- og transitpassagerer) fra en dansk lufthavn. En omkostningseffektiv opnåelse af 70 pct.-målsætningen indebærer, at indenrigsflyvninger i Danmark omfattes af en ensartet CO₂-afgift i 2030. Dette er allerede besluttet i *Aftale om grøn skattereform for industri mv.* Luftfartsudspillet fordyrer opnåelsen af 70 pct.-målsætningen, da der indføres yderligere branchespecifik regulering udover den besluttede CO₂-afgift. Dermed opnås der reduktioner i udledningerne fra luftfarten, der kunne være opnået mere omkostningseffektivt i andre dele af økonomien.

**Regulering af
landbruget venter
forude**

Ekspertgruppen for en grøn skattereform skal ifølge kommissoriet aflevere sin endelige rapport i efteråret 2022. Her skal ekspertgruppen vurdere konsekvenserne ved at opnå reduktioner i landbrugets ikke-energirelaterede drivhusgasudledninger via forskellige tiltag som regulering, tilskud og afgifter.

**Dyrere reduktioner i
resten af økonomien
uden
drivhusgasafgift for
landbruget**

En betydelig del af drivhusgasudledningerne i landbruget består af metan og lattergas. Disse udledninger er vanskelige at måle, men hvis de friholdes fra en drivhusgasafgift, skal der foretages væsentligt dyrere reduktioner i andre dele af erhvervslivet og hos husholdningerne for at nå 70 pct.-reduktionsmålet i 2030. Uanset hvilken regulering der beslutes for landbruget, bliver etablering af retvisende klimaregnskaber for de enkelte bedrifter afgørende for reguleringens effektivitet.

ARBEJDSMARKED, UDDANNELSE OG KONKURRENCE

Kontanthjælpsaftale

**Kontanthjælpsaftale
med målrettet støtte
til børns
fritidsaktiviteter ...**

**... følger
anbefalinger fra
Ydelseskommision**

Regeringen og en række partier har i juni 2022 indgået aftale om en ændring af kontanthjælpssystemet, *Aftale om nyt kontanthjælpssystem med plads til børnene*. Med aftalen indføres et fritidstillæg til kontanthjælpsmodtagere med børn i alderen 0-17 år, som er et øremærket skattefrit beløb til børns deltagelse i fritids- og foreningsaktiviteter. Ydelseskommisionen anbefalede netop et fritidstillæg af denne type til at støtte børn af forældre i kontanthjælpssystemet mere direkte, jf. Ydelseskommisionen (2021). Argumentet er, at et generelt løft af ydelserne vil fordele sig på kontanthjælpsmodtagernes mange andre udgiftsbehov og ikke nødvendigvis komme børnene til gavn.

Evaluering bør indtænkes allerede ved indførelse af ordning

Ordningen skal ifølge aftalen evalueres efter to år, blandt andet i forhold til om fritidstillægget kommer børnene til gavn, og om gevinsten står mål med de administrative omkostninger. Det er ofte vanskeligt at påvise en årsagsvirkning af sådanne ordninger, hvis ikke evalueringen indtænkes allerede fra start. En mulighed kan være at overveje en trinvis indfasning af ordningen, så der bliver mulighed for at sammenligne resultater med en kontrolgruppe. Det kan eksempelvis ske ved at indføre ordningen med tidsmæssige forskelle mellem forskellige aldersgrupper af børn. Eksempelvis kan man starte med at indføre kravet om målretning af tillægget for børn på 10 år og over og indføre kravet for børn under 10 år et år senere. I så fald modtager alle tillægget, men målretningen, herunder dokumentationskravet for brugen af pengene, indføres på forskellige tidspunkter for de to aldersgrupper.

Nye barselsregler er trådt i kraft

Nye barselsregler med mere orlov øremærket til fædre

I august 2022 trådte nye barselsregler i kraft, som indebærer, at en større del af den samlede barselsorlov er øremærket til fædre. Det samlede antal uger med barselsdagpenge, som familierne har ret til, er uændret.

Grund til at forvente at fædre vil holde mere barsel

Erfaringer fra de andre nordiske lande giver grund til at forvente, at fædre i betydelig grad vil holde den øremærkede barsel, jf. Cnaan mfl. (2022). Ministerierne skønner, at den del af orloven, der øremærkes til fædre, vil blive brugt i lidt mindre omfang (ca. 90 pct.), end mødre hidtil har gjort. Kun tiden vil vise, om denne forventning holder stik.

Øget ligestilling på arbejdsmarkedet er en del af begrundelsen

Baggrunden for indførelsen af den øremærkede barsel til mænd er et direktiv fra EU. En central del af begrundelsen for at indføre den øremærkede barsel til mænd er at øge ligestillingen mellem kønnene i forhold til løn og karrieremuligheder, jf. *EU-direktiv 2019/115 on work-life balance for parents and carers*.

Det påvirker mænd og kvinders lønudvikling forskelligt at få børn

Kvinder og mænds lønudvikling på arbejdsmarkedet følger generelt samme udvikling efter endt uddannelse, men kvindernes lønudvikling er markant lavere end mændenes, efter de får deres første barn, jf. Kleven mfl. (2019). Hvis det er forskelle i kønnenes tilbøjelighed til at holde barsel, der ligger bag den divergerende lønudvikling, vil en mere lige fordeling af barselsorloven kunne mindske lønforskellene mellem mænd og kvinder.

Øremærket barsel kan have både direkte og indirekte effekt på lønforskelle

Den øremærkede barsel kan påvirke lønforskelle mellem kønnene på flere måder. Dels kan der være en direkte effekt, hvis kvinder øger arbejdsudbuddet og opnår mere erhvervs erfaring i den periode, hvor de ellers ville have været på barsel. Samtidig kan en kortere barselsperiode mindske den statistiske diskrimination, der kan opstå, fordi arbejdsgiverne forventer, at kvinder i gennemsnit vil holde længere barsel end mænd. En mere ligelig fordeling af barslen kan også have en indirekte effekt på lønforskellene, idet en større del af barslen til fædre kan påvirke de sociale normer, der ligger bag kønnenes valg af arbejde og familietid, jf. Cortés og Pan (2022). Studier fra de andre skandinaviske lande viser, at en mere lige fordeling af barslen kan gøre fordelingen af arbejde i hjemmet mere lige og fædre mere involverede i deres børn, jf. Canaan mfl. (2022).

Usikkert hvad effekten af øremærket barsel vil være på lønforskellene

Det er dog også muligt, at det er barnet i sig selv og ikke barslen, der gør, at kvinder relativt til mænd bruger mindre tid på arbejdsmarkedet, jf. Cortés og Pan (2022), eller vælger mere familievenlige job med lavere løn, efter de har fået børn, jf. Nielsen mfl. (2004). Det er svært at adskille effekten af barslen fra effekten af børn på kønnenes lønudvikling, og det er derfor svært at forudsige, hvor stor effekt den øremærkede barsel til fædre vil have på lønforskellene mellem mænd og kvinder. Druedahl mfl. (2019) finder på danske data, at en udvidelse af den øremærkede orlov til fædre fra to til fire uger i 1998 øgede kvindernes andel af husstandens samlede indkomst i op til syv år efter barnets fødsel. Samlet set er der dog i den internationale litteratur ikke klar evidens for, at barselsorlov til fædre påvirker ligestillingen mellem kønnene på arbejdsmarkedet, jf. Canaan mfl. (2022).

Udspil om nye etårige kandidatuddannelser

Regeringen foreslår omlægning af videregående uddannelser

I september 2022 fremlagde regeringen reformudspillet *Danmark kan mere III*. Regeringen foreslår en omlægning af det videregående uddannelsessystem med det formål, at ca. halvdelen af de studerende fremover skal tage deres kandidatuddannelse som en etårig kandidatuddannelse eller som en erhvervskandidat. De kortere uddannelser indebærer en besparelse for de offentlige finanser, som regeringen blandt andet vil bruge på mere holdundervisning, vejledning og feedback på de nye etårige kandidatuddannelser. Regeringens forslag tager udgangspunkt i anbefalingerne i Reformkommissionen (2022).

Konsekvenser for produktivitet kan være betydelige, ...

En kortere uddannelseslængde må ventes at mindske læringen og produktiviteten, hvilket så skal modvirkes af flere timers undervisning, mere vejledning og af, at de etårige kandidater kommer tidligere ud på arbejdsmarkedet og optjener mere erhvervs erfaring. Den samlede effekt på produktiviteten er usikker, blandt andet fordi erfaringerne med lignende forkortelser af kandidatuddannelser er begrænsede, jf. diskussionen af Reformkommissionens forslag i *Dansk Økonomi, forår 2022*. Regeringens forslag påvirker en stor andel af en ungdomsårgang, hvorfor der er risiko for, at konsekvenserne for produktiviteten og velstanden kan være betydelige. Udspillet indeholder imidlertid ikke nogen konsekvensvurdering af de forventede effekter for produktiviteten, som kan danne grundlag for drøftelser.

... men er ikke belyst i udspillet

Risikoen mindskes, hvis et lille antal uddannelser ændres på forsøgsbasis

En mindre omfattende reform, som på forsøgsbasis påvirker færre studerende, vil mindske risikoen for negative konsekvenser. Hvis det viser sig, at den mindre reform har de ønskede virkninger, kan reformen efterfølgende udbredes til flere uddannelser. Samtidig vil det være muligt at tilpasse reformen, efterhånden som erfaringer høstes.

Reform af læreruddannelsen

Reform af læreruddannelsen

Et flertal i Folketinget har indgået en aftale om reform af læreruddannelsen, jf. *En ambitiøs læreruddannelse tæt på folkeskolen og til gavn for folkeskolen*. Reformen indeholder en række initiativer, herunder mere praktik i læreruddannelsen, en norm om flere undervisningsfag for den læreruddannede, samt forøgede studieaktivitetskrav. Desuden fastlægges et centralt fastlagt adgangskrav til læreruddannelsen på 7, og der indføres optagelsessamtaler. Samlet set er formålet at forbedre læreruddannelsen.

Vigtigt med fokus på lærerbidrag, også fremadrettet

Kapitel IV i nærværende rapport indeholder analyser, der viser, at bidraget fra folkeskolelæren til elevernes faglige indlæring meget vel kan være endnu større end, hvad ændringer i klassestørrelse eller timetal almindeligvis ventes at være. Til gengæld er det mindre klart, hvad der kan løfte "lærerbidraget". Læreruddannelsen er utvivlsomt vigtig i denne henseende, men det er der nok også andre forhold, der er, herunder skoleledelsernes muligheder for at fastholde specielt de dygtigste undervisere. Analyserne i kapitlet godtgør, at "lærerbidraget" er et velvalgt fokus for såvel analytikere som politiske beslutningstagere, også fremadrettet.

Konkurrenceforhold

Ny rapport styrker billede af svag konkurrence i finansiell sektor

En ny rapport fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen peger på forskellige indikationer af konkurrencemæssige problemer i banksektoren, herunder overnormalt afkast, høje lønpræmier, høj markedsconcentration samt begrænset indtræden af nye aktører, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2022). Konkurrencemyndighederne har tidligere fundet indikationer af konkurrencemæssige udfordringer på andre finansielle delmarkeder f.eks. markedet for realkredit, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017). Den nye rapport bidrager således til et billede af svag konkurrence i den finansielle sektor.

Konkurrence bør være et højere prioriteret politikområde fremover

Resultaterne er parallelle med, hvad der findes for økonomien mere generelt. Formandskabets analyser finder således tegn på svækkede konkurrenceforhold i dansk økonomi, jf. *Produktivitet 2022*. Svag konkurrence er en omkostning for forbrugerne, da virksomhederne kan tage højere priser og tjene en overnormal profit. Konkurrence mellem virksomheder er endvidere en vigtig drivkraft for effektivitet og innovation og dermed udviklingen i produktivitet og velstand på længere sigt. Undersøgelserne om konkurrenceforholdene i dansk økonomi understreger, at det er et vigtigt politikområde, som fortjener større opmærksomhed i fremtiden.

MINISTERIERNES KONSEKVENSVURDERINGER

Eftersyn af konsekvensvurderinger ...

Det Økonomiske Råds formandskab skal løbende foretage eftersyn af de adfærdsvirkninger, som lægges til grund for ministeriernes konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag. Formandskabet kan på den baggrund komme med anbefalinger til finansministeren til justeringer af forudsatte adfærdsvirkninger eller påpege områder, hvor der med fordel kan tilvejebringes ny viden.

... med udgangspunkt i særskat på finansiell sektor

I formandskabets vurderinger af ministeriernes konsekvensvurderinger tages i det følgende udgangspunkt i den forhøjelse af selskabsskatten for finansielle selskaber, der blev vedtaget i Folketinget i 2022.² Der er tale om en betydelig skattestigning på 4 pct.point (når den er fuldt indfaset i 2024) rettet mod en specifik sektor. Ministeriernes konsekvensvurderinger af tiltaget er desuden interessante, fordi skattestigningen skal bidrage til finansieringen af *Aftale om en ny ret til tidlig*

2) Konsekvensberegningerne er indeholdt i *Forslag til Lov om ændring af selskabsskatte- loven, skatteforvaltningsloven, skattekontrolloven og ligningsloven. Lovforslag nr. L 161*. Folketinget. Fremsat den 6. april 2022 af skatteministeren. I det følgende er taget udgangspunkt i såvel lovforslaget som bilag og spørgsmål til lovforslaget, som er tilgængelige på ft.dk.

pension med knap 1½ mia. kr. når der er taget højde for tilbageløb og adfærdseffekter. De konkrete forudsætninger om tilbageløb og adfærd er derfor væsentlige for finansieringen af retten til tidlig pension.

Fokus på god skik i ministeriernes vurdering af særskat for finansiel sektor

I det følgende fokuseres på, om ministeriernes vurdering af særskatten for den finansielle sektor lever op til formandskabets anbefalinger om god skik, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Principperne for god skik indebærer i særdeleshed følgende:

- Der bør være en god og opdateret dokumentation af regnearterne og metoderne bag, så det er muligt at følge alle beregningstrin. Dokumentationen bør endvidere samordnes på tværs af ministerier
- Der bør udvikles deklamationer af kvaliteten af de anvendte regnearter og metoder samt for brugen af dem i en konkret vurdering
- Der bør i konsekvensvurderingerne være en afrapportering af virkningen på centrale samfundsmål (herunder de offentlige finanser, fordeling, produktivitet og klimamål) for at illustrere afvejninger mellem forskellige hensyn
- Der bør angives centrale usikkerhedsmomenter knyttet til beregningerne, og hvis muligt bør der præsenteres følsomhedsanalyser med alternative beregningsforudsætninger.

Virkning på offentlige finanser af særskat for finansielle selskaber

Lovforslag viser effekt af tiltag for offentlige finanser

I lovforslaget om forhøjelsen af selskabsskatten for finansielle selskaber vises den forventede saldo-virkning år for år opdelt på den umiddelbare virkning, virkningen efter tilbageløb og virkningen efter tilbageløb og adfærd, jf. tabel I.1. *De direkte virkninger* udtrykker effekten på den offentlige saldo, når det antages, at borgere og virksomheder ikke ændrer adfærd. *Tilbageløb* angiver effekten på de offentlige finanser af, at ændringer i de disponible indkomster, som følger af den direkte virkning, kan give anledning til ændret forbrug og dermed påvirke forbrugsafgifterne, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Skatteministeriet antager, at tilbageløbet udgør 13,5 pct. af den direkte virkning på de offentlige finanser ved ændringen i selskabsskattesatsen.

Den offentlige saldo vurderes at blive svækket af overskudsflytning ...

Endelig antager Skatteministeriet, at *adfærdsvirkningerne* svækker den offentlige saldo svarende til ca. 25 pct. af merprovenuet efter tilbageløb. En del af dette skyldes, at den højere skattesats antages at føre til flytning af en del af selskabernes overskud fra Danmark til udlandet (eller fra den finansielle sektor til andre sektorer). Dette antages i det konkrete tilfælde at svække den offentlige saldo svarende til 15 pct. af

merprovenuet efter tilbageløb, hvilket er omtrent det halve af den normalt antagne overskudsflytningseffekt ved ændringer i selskabsskattesatsen.

... og af lavere investeringer

Endelig indregnes en svækkelse af de offentlige finanser, som stammer fra, at investeringerne antages at blive svækket, da selskabsskatten virker som en skat på investeringer. Dette reducerer i sig selv de offentlige indtægter, og samtidig mindskes arbejdsproduktiviteten, lønnen og dermed arbejdsudbuddet. Samlet vurderer ministerierne, at den offentlige saldo svækkes svarende til 10 pct. af merprovenuet efter tilbageløb som følge af mindskede investeringer og de afledte effekter heraf.

Adfærdseffekter bygger på vanlige tommelfingerregler

Bortset fra effekten via overskudsflytning bygger vurderingen af effekten på de offentlige finanser på ministeriernes sædvanlige regneregler for ændringer i selskabsskattesatsen, som er nærmere beskrevet i bilag. Beregningen af tilbageløbet og adfærdsforudsætningerne er dermed baseret på regneregler for, hvordan ændringer i selskabsskatten sædvanligvis påvirker realøkonomien, men der er ikke præsenteret en egentlig opgørelse, som viser effekten af særskatten på realøkonomien.

TABEL I.1 MINISTERIERNES SKØNNEDE PROVENUVIRKNINGER AF FORHØJET SELSKABSSKAT FOR FINANSIELLE SELSKABER

Tabellen viser ministeriernes skøn for virkningerne på de offentlige finanser af en 4 pct.point højere selskabsskat for finansielle selskaber.

Mio. kr. (2022-niveau)	2022	2023	2024 ^{a)}	Varig virkning
Umiddelbar virkning	-	1.700	2.100	2.100
Virkning efter tilbageløb	-	1.450	1.800	1.800
Virkning efter tilbageløb og adfærd	-	1.050	1.350	1.350

a) I lovforslaget er også vist virkningerne i årene 2025 og 2026. Disse er dog sammenfaldende med virkningerne i 2024 og med den varige virkning.

Anm.: Tiltaget er først fuldt indfaset i 2024.

Kilde: *Forslag til Lov om ændring af selskabsskatteloven, skatteforvaltningsloven, skattekontrolloven og ligningsloven. Lovforslag nr. L 161. Folketinget.*

God skik for konsekvensvurderinger

Der er flere områder, hvor konsekvensvurderingerne i lovforslaget ikke fuldt ud lever op til de kriterier for god skik, som formandskabet har præsenteret.

Ingen samlet dokumentation

Først og fremmest er dokumentationen for såvel beregningerne bag det konkrete lovforslag som ministeriernes generelle regneantagelser for ændringer i selskabsskattesatsen mangelfulde. Beregningerne er for det meste baseret på de gængse regneregler, men de præcise beregningsantagelser er ikke dokumenteret, og de er øjensynligt ikke samlet et sted. De generelle regneregler for ændringer i selskabsskattesatsen er i stedet beskrevet i forskellige svar til Folketinget og i forskellige notater fra ministerierne, jf. Finansudvalget (2017).

Effekt på overskudsflytning antages halvt så stor som normalt

I forhold til de gængse antagelser for adfærdsændringer ved selskabsskatteændringer er effekten via overskudsflytning, som nævnt, antaget at være ca. halvt så stor som normalt. Skatteministeriet peger på den ene side på, at det forhold, at tiltaget kun gælder for én sektor, trækker i retning af, at effekterne kan blive større end normalt. Det kan eksempelvis skyldes, at det bliver muligt at flytte overskud indenfor koncerner, der også har virksomheder, som ikke er en del af den finansielle sektor. På den anden side peges der på, at den finansielle sektor er en relativt reguleret sektor med kapitalkrav mv., hvilket svækker mulighederne for overskudsflytning. Den konkrete antagelse om en effekt, der er halvt så stor som normalt, er dog ikke nærmere begrundet i lovforslaget. Der er således ingen angivelse af, hvorfor den samlede effekt af de to modsatrettede effekter skulle være, at effekterne samlet er halvt så store som normalt.

Validiteten af de anvendte studier bør deklareres

Der er hverken i lovforslaget eller i ministeriernes omtale af de generelle regneprincipper for selskabsskat nogen angivelse af kvaliteten af det fagøkonomiske grundlag for de enkelte trin i beregningsgangene. Der er heller ikke nogen angivelse, af hvilke dele af regneprincippet som er baseret på empiriske undersøgelser, og hvilke dele som er teoretisk baseret, herunder om de empiriske studier, der ligger til grund for regneprincipperne for generelle selskabsskatteændringer, kan overføres til ændringer i selskabsskattesatsen i den finansielle sektor. Formandskabet har tidligere peget på, at der bør være en deklaration af kvaliteten af de studier, der ligger til grund for de enkelte regneprincipper, eksempelvis med udgangspunkt i A-B-C-deklarationer, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

I lovforslaget rapporteres ikke effekter på velstand og fordeling ...

Der er ikke afrapporteret forventede effekter på en række centrale samfundsmål i lovforslaget. Eksempelvis er der ikke nogen angivelse af, i hvor høj grad det lavere investeringsomfang sætter sig i et lavere produktivitsniveau. Den samlede effekt på velstanden i samfundet fremgår heller ikke. Ligeledes præciseres det ikke i lovforslaget, at tiltaget antages at være fordelingsmæssigt neutralt.³

... og ingen sondring mellem strukturelle og faktiske effekter

Af lovforslaget fremgår det, at effekten på de offentlige finanser på kort sigt svarer til den varige virkning. Provenueffekter skal derfor forstås som effekter på den strukturelle saldo. Man kan forestille sig, at flere af effekterne først vil slå igennem på længere sigt, og at de faktiske niveauer dermed kun gradvist over tid vil tilpasse sig de strukturelle niveauer. Der er dog ikke nogen angivelse i lovforslaget om antagelser eller overvejelser om tilpasningstiderne og effekten på den faktiske saldo.

I lovforslaget præsenteres ikke følsomhedsanalyser

I lovforslaget præsenteres ingen følsomhedsanalyser, hvor der gøres alternative antagelser om centrale beregningsantagelser. Der er flere elementer i beregningsgangen, hvor dette kunne være relevant. Eksempelvis er det som nævnt ikke oplagt, hvorfor effekten via overskudsflytning er antaget at være halvt så stor som normalt. Det ville have været naturligt at præsentere de samlede resultater under forskellige antagelser om størrelsen af overskudsflytningseffekterne, eksempelvis i et bilag til lovforslaget. Ligeledes ville det have været relevant at præsentere resultaterne under alternative forudsætninger om størrelsen af effekten på investeringerne og lønovervæltningen.

Afrunding

Vigtigt at beregninger er veldokumenterede, og at usikkerheder er beskrevet

I et aktuelt eksempel, lovforslaget om forhøjelse af selskabsskatten i den finansielle sektor, beregnes tilbageløb og adfærdseffekter med udgangspunkt i en justering af ministeriernes sædvanlige regneregler for ændringer i selskabsskattesatsen. Generelt er det empiriske grundlag for adfærdsvirkninger af ændringer i selskabsskatten mangelfuldt, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*, og selskabsskatten påvirker realøkonomien igennem komplekse mekanismer. Derfor er det vigtigt, at beregninger af selskabsskatten er veldokumenterede, og at usikkerheder i beregningerne er beskrevet.

Mangelfuld dokumentation af antagelser om adfærdseffekter

Dokumentationen af såvel de sædvanlige regneprincipper som beregningsgangen i forbindelse med det aktuelle tiltag vurderes imidlertid at være mangelfuld. Det gør det blandt andet vanskeligt at vurdere, om

3) Dette er til gengæld oplyst i et svar til Skatteudvalget.

retten til tidlig pension er fuldt finansieret, når der tages højde for adfærdseffekter som følge af forhøjelsen af selskabsskatten for den finansielle sektor.

Der er ikke fulgt op på anbefalinger om god skik

Formandskabet har ad flere omgange fremsat anbefalinger til god skik for ministeriernes konsekvensvurderinger. Det er vigtigt, at principperne for god skik er opfyldt på tværs af ministerområder for dermed at sikre, at beslutningsgrundlaget for økonomisk-politiske tiltag er så godt som muligt. Der er endnu ikke blevet fulgt op på formandskabets anbefalinger fra ministeriernes side.

LITTERATUR

Baunsgaard, T. og N. Vernon (2022): Taxing Windfall Profits in the Energy Sector. IMF Note 2022/022.

Canaan, S., A.S. Lassen, P. Rosenbaum og H. Steingrimsdottir (2022): Maternity Leave and Paternity Leave: Evidence on the Economic Impact of Legislative Changes in High Income Countries. IZA Discussion Paper No. 15129.

Cortés P. og J. Pan (2022): Children and the Remaining Gender Gaps in the Labor Market. *Journal of economic literature* (forthcoming).

Drue Dahl, J., M. Ejrnæs og T.H. Jørgensen (2019): Earmarked Paternity Leave and the Relative Income within Couples. *Economics Letters* 180, s. 85-88.

Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2022): *Grøn skattereform – første delrapport*.

Finansministeriet (2017): *BNP-virkning ved ACE*. Notat.

Finansudvalget (2017): *Finansudvalget 2016-17. Alm. del endeligt svar på spørgsmål 607*.

Finansudvalget (2021): *Finansudvalget 2020-21. Alm. del endeligt svar på spørgsmål 75*.

Kleven, H., C. Landais og J.E. Søgaaard (2019): Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark. *American Economic journal: applied economics*. 11 (4), s. 181-209.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017): *Konkurrencen på realkreditmarkedet*.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2022): *Konkurrencen på bankmarkedet for privatkunder*.

Nielsen, H.S., M. Simonsen og M. Verner (2004): Does the Gap in Family-Friendly Policies Drive the Family Gap? *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(4), s. 721–744.

Reformkommissionen (2022): *Nye Reformveje 1*.

Ydelseskommisionen (2021): *Samlede anbefalinger til et nyt ydelses-system*.

BILAG I.1 MINISTERIERNES REGNEPRINCIPPER FOR ÆNDRINGER I SELSKABSSKATTESATSEN

Ministerierne indregner fire typer af adfærdseffekter i konsekvensberegninger, der involverer ændringer i selskabsskattesatsen som beskrevet i boksen.

Ligesom ved andre skatteændringer indregnes ved ændringer i selskabsskattesatsen desuden et tilbageløb. På baggrund af fordelingen mellem danske og udenlandske ejere antager Skatteministeriet, at tilbageløbet udgør 13,5 pct. af den umiddelbare virkning på de offentlige finanser. I et svar til Finansudvalget nævnes det, at tilbageløbseffekten særligt gør sig gældende på kort sigt, hvor tilpasningen af kapitalapparatet ikke er tilendebragt, jf. Finansudvalget (2017).

Ministerierne lægger til grund, at ændringer i selskabsskattesatsen er fordelingsmæssigt neutrale i den forstand, at de ikke påvirker Gini-koefficienten. Denne antagelse skal ses som resultat af, at det lægges til grund, at der sker en fuldstændig overvæltning i lønningerne som følge af de lavere investeringer og det mindskede kapitalapparat, således at virksomhedsejerne reelt ikke bærer en del af skattebyrden. På lang sigt antages det derfor at være lønmodtagerne, der bærer byrden ved en stigning i selskabsskatten via lavere lønninger, og i forlængelse heraf også overførselsmodtagere som følge af en lavere satsregulering. For disse grupper sker der dermed et omtrent proportional fald i indkomsterne på tværs af indkomstgrupper, og det antages at føre til, at Gini-koefficienten for hele indkomstfordelingen er upåvirket.

BOKS

BILAG: REGNEPRINCIPPER FOR SELSKABSSKAT

I svar til folketinget og i andre offentliggjorte notater indregner ministerierne adfærdseffekter ved ændringer i selskabsskattesatsen via fire kanaler:

1. Investeringsomfanget i eksisterende virksomheder

For de eksisterende virksomheder indregnes en effekt på investeringsomfanget ved ændringer i den effektive marginale selskabsskattesats. Med udgangspunkt i de opgjorte virkninger på virksomhedernes kapitalomkostninger (*user cost*) og under antagelse om en specifik produktionsfunktion (herunder om substitutionsmulighederne mellem kapital og arbejdskraft) opgøres det, hvordan kapitalapparatet gradvist tilpasser sig til en ny ligevægt efter en ændring i selskabsskattesatsen, jf. Finansministeriet (2017).

2. Internationale lokaliseringsbeslutninger

Ved ændringer i den effektive gennemsnitlige selskabsbeskatning indregnes effekter på investeringer som følge af internationale lokaliseringsbeslutninger. Her har ministerierne anvendt en semielasticitet på -0,65, hvilket vil sige, at en forøgelse af selskabsskattesatsen i Danmark med 1 pct.point antages at føre til, at virksomheder forlader landet i et sådant omfang, at investeringerne falder permanent med 0,65 pct., jf. Finansministeriet (2017). Den præcise størrelsesorden bygger på et metastudie i De Mooij og Ederveen (2008).

3. Overskudsflytning indenfor koncerner

Der indregnes effekter på de offentlige finanser som følge af international overskudsflytning i form af *transfer pricing* og såkaldt *tynd kapitalisering*, jf. Finansudvalget (2021).^{a)} Øges selskabsskatten i Danmark uden at der sker en tilsvarende forøgelse i andre lande giver det multinationale virksomheder tilskyndelse til at flytte skattepligtig indkomst fra Danmark til udlandet. Denne overskudsflytning påvirker umiddelbart kun de offentlige finanser og har ikke realøkonomiske konsekvenser.

De antagne effekter via overskudsflytning har en størrelsesorden således at den offentlige saldo svækkes med 30 pct. af den umiddelbare provenuvirkning efter tilbageløb ved en ændring af selskabsskattesatsen fra det nuværende niveau på 22 pct.

a) Transfer pricing dækker over, at en international koncern kan anvende interne afregningspriser til at mindske dens samlede skattebetaling. Tynd kapitalisering kan eksempelvis dække over, at et datterselskab i et land med en høj selskabsskattesats lånefinansierer sig ved at tage lån fra et datterselskab i et land med en lav skattesats. Det giver mulighed for at trække renteudgifterne fra med en relativt høj skatteværdi.

BOKS

BILAG: REGNEPRINCIPPER FOR SELSKABSSKAT, FORTSAT

4. Arbejdsudbud

Ministerierne forudsætter, at arbejdsudbuddet svækkes af en højere selskabsskattesats som følge af, at lønninger antages at falde grundet lavere investeringer og dermed lavere kapitalintensitet og arbejdsproduktivitet, jf. Finansministeriet (2017).

Effekter via eksisterende virksomheders investeringsbeslutninger, lokaliseringsbeslutninger og arbejdsudbud har realøkonomiske konsekvenser og påvirker eksempelvis BNP permanent, mens effekten på overskudsflytning kun har umiddelbare konsekvenser for de offentlige finanser.

