

De Økonomiske Råd 
Formandskabet

RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Kapitel I indeholder kommentarer til en række aktuelle økonomiske politiske tiltag, der er foreslået i det nye regeringsgrundlag, herunder forslag til en række skatteændringer og forslag på uddannelsesområdet.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi. Der ventes en afmatning de kommende år som følge af lav vækst i udlandet, høj inflation og høje renter. Trods udsigten til afmatning bør finanspolitikken ikke stimulere efterspørgslen i 2024, snarere tværtimod.

I *kapitel III* præsenteres en velfærdsindikator, der på teoretisk konsistent vis opgør velfærd ud fra forbrug, levetid og fritid. Den geografiske ulighed i velfærdsindikatoren er mindre end målt ved indkomst og er modsat indkomstuligheden ikke steget.

Kapitel IV indeholder en gennemgang af ministeriernes regneprincipper for effekten af ændringer i selskabsskatten. Formandskabet vurderer, at der er grundlag for en række ændringer i regneprincipperne, som samlet skønnes at ville reducere selvfinansierungsgraden ved reduktion af selskabsskatten.

RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende diskussionsoplæg er udarbejdet til mødet i Det Økonomiske Råd den 30. maj 2023. Formandskabets oplæg til mødet indeholder fire kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Velstand og velfærd
- Virkninger af selskabsskat.

Vurderinger og anbefalinger i diskussionsoplægget er alene formandskabets. Den endelige rapport vil indeholde skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer. I tilknytning til rapporten er der udarbejdet en række notater, der uddyber og dokumenterer beregninger og analyser. Disse notater vil sammen med data bag figurer være tilgængelige på www.dors.dk, når rådsmødet har været afholdt.

KAPITEL I, AKTUEL ØKONOMISK POLITIK

Kapitel I sammenfatter vurderinger og anbefalinger til den økonomiske politik. Rapportens hovedkonklusioner relateret til finanspolitikken og de offentlige finanser fremgår af *Kapitel II, konjunktur og offentlige finanser*, jf. nedenfor.

Lavere arveskat kan mindske produktivitet og arbejdsudbud

Regeringen foreslår i regeringsgrundlaget en række ændringer i skattesystemet. Et af disse initiativer er en reduktion i skatten på virksomhedsoverdragelser inden for familien. Lavere skat på virksomhedsoverdragelser vil give øget tilskyndelse til, at virksomheder overdrages til næste generation. Der er imidlertid tegn på, at lempelsen tilskynder til, at fastholde familieejerskab af skattemæssige årsager, hvilket må ventes, at have en negativ produktivitetsvirkning og desuden kan det mindske det aggregerede arbejdsudbud.

Øget fradrag for udgifter til F&U kræver bedre beslutningsgrundlag

Et andet forslag er at øge fradraget for udgifter til forskning og udvikling permanent. Regeringen har ikke fremlagt dokumentation for, at der er positive effekter af at øge den allerede eksisterende subsidiering af forskning og udvikling i private virksomheder. Grundlaget for en beslutning om at øge fradraget bør derfor tilvejebringes, før det eventuelt besluttes at gøre det forhøjede fradrag permanent.

Topskatteændring er en afvejning mellem effektivitet og fordeling

I regeringsgrundlaget foreslås også en omlægning af topskatten, således at marginals-katten sænkes for personer, der i dag betaler topskat, mens marginals-katten hæves for indkomster over 2½ mio. kr. Omlægningen afspejler en afvejning mellem effektivitet og fordeling. Fordelingsvirkningen af den øgede skat for de højeste indkomster er dog usikker, da mange i højindkomstgruppen kan omklassificere lønindkomst til aktieindkomst og derved omgå skattestigningen. Dermed kan indtægterne for statskassen også vise sig at være mindre end antaget.

Lukning af jobcentre bør bygge på evidens

På arbejdsmarkedsområdet indeholder regeringsgrundlaget et forslag om at lukke jobcentrene, som de kendes i dag, og at private aktører skal spille en større rolle i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Studier tyder på, at private aktører ikke er bedre end det offentlige til at få personer med svag tilknytning til arbejdsmarkedet i job. Ændring af arbejdsmarkedsindsatsen bør bygge på en konkret evaluering af jobcentrenes nuværende opgavevaretagelse set i forhold til relevante alternativer.

Overvej gradvis indførelse af kortere kandidatuddannelser

Regeringen har fremsat flere forslag på uddannelsesområdet. I udspillet *Forberedt på fremtiden I* foreslår regeringen at forkorte op mod halvdelen af pladserne på kandidatuddannelserne med trekvart studieår og bruge besparelserne, dette medfører, til at øge kvaliteten på kandidatuddannelserne. Formandskabet har tidligere anbefalet, at reformen med fordel kan indføres på forsøgsbasis for en mindre del af kandidatpladserne for at undersøge, om reformerne har den ønskede virkning.

Forkortelse og omlægning af SU er en god ide

I regeringsgrundlaget foreslås at forkorte SU-perioden på de videregående uddannelser og forbedre mulighederne for slutlån. Formandskabet vurderer i overensstemmelse med tidligere anbefalinger om en omlægning fra SU til lån på hele kandidatdelen af uddannelserne, jf. *Dansk Økonomi, forår 2018* og *Produktivitet, 2023*, at regeringsgrundslags forslag er hensigtsmæssige.

Kilometerbaseret vejafgift er positiv, men har for lave satser

Der blev i marts 2023 indgået aftale om kilometerbaseret vejafgift for lastbiler, hvilket indebærer en øget beskatning af tung vejtransport. Det er hensigtsmæssigt, at beskatningen øges, og at afgiften gøres kilometerbaseret. Afgiftssatserne er imidlertid fortsat betydeligt lavere end de eksterne omkostninger, og de samfundsøkonomiske gevinster ved omlægningen kunne dermed øges ved at hæve satserne. Kilometerafgiften bør samtidig ikke afhænge af CO₂-udledningen, der reguleres mere målrettet gennem brændstofafgifter.

Afskaffelse af store bededag ventes ikke at have en langsigtet arbejdsudbudseffekt

I februar 2023 blev store bededag afskaffet som helligdag med virkning fra 2024. Afskaffelsen påvirker umiddelbart hverken økonomiske incitamenter eller danskernes præference for fritid og en forudsætning for, at der kan regnes med en varig virkning på arbejdsudbuddet, er således, at der findes troværdig empirisk evidens for en sådan effekt. Formandskabet vurderer ikke, at der findes tilstrækkelig evidens herfor.

KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen på de offentlige finanser.

Overraskende stærk fremgang i beskæftigelsen i 2022

Dansk økonomi har trods høj inflation, betydelig usikkerhed og stigende renter oplevet en fortsat fremgang i produktion og beskæftigelse. Beskæftigelsen steg i løbet af 2022 med omkring 60.000 personer, og selvom virksomhedernes meldinger om mangel på arbejdskraft er aftaget, vurderes presset på arbejdsmarkedet fortsat at være betydeligt. Fremgangen i beskæftigelsen er fortsat ind i 2023, og aktuelt vurderes beskæftigelsen at være ca. 3 pct. højere end det skønnede konjunkturneutrale niveau.

Både dansk og international økonomi har klaret sig bedre end ventet

Udviklingen i beskæftigelse og BNP har overrasket positivt, og både dansk og international økonomi har indtil videre vist sig mere robuste over for den høje inflation og de stigende renter end ventet. I efteråret var forventningen, at verdensøkonomien stod over for en periode med lav vækst og betydelige nedadrettede risici. Baggrunden var den kraftige stigning i energipriserne og inflationen, som både i Danmark og udlandet førte til mærkbare fald i købekraften og stigende renter. Markedsforventningerne på det tidspunkt var samtidig, at energipriserne ville forblive på et højt niveau, og især i Europa var der en reel bekymring for energiforsyningen i vinteren 2022/23.

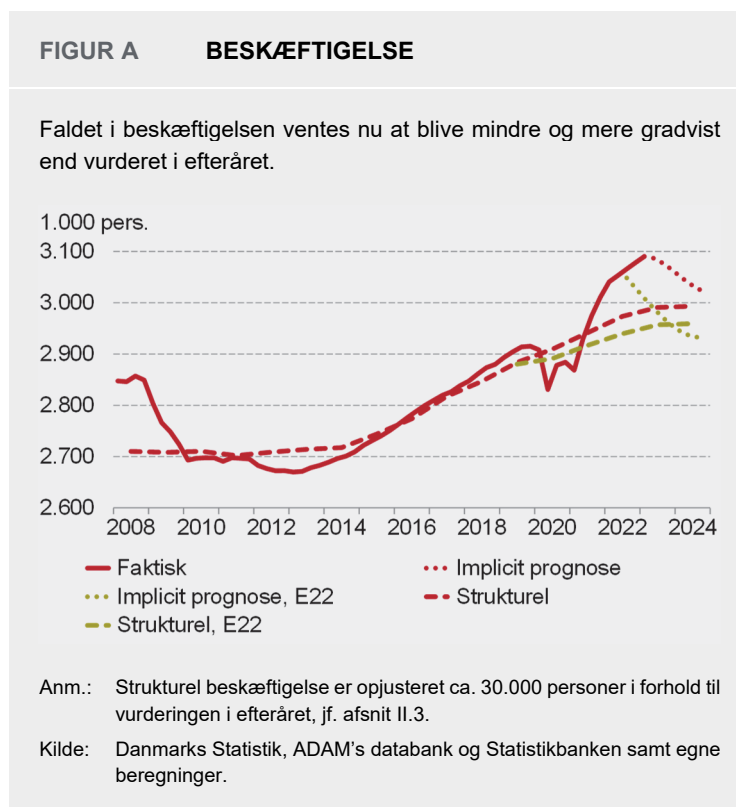
Fortsat forventning om økonomisk afmatning, men nu mere afdæmpet

Det er fortsat forventningen, at dansk og international økonomi står over for en afmatning, men afmatningen skønnes nu at blive mere afdæmpet end tidligere ventet. Dette kan i høj grad tilskrives det markante fald i energipriserne – både i forhold til niveauet i sensommeren 2022 og i forhold til markedsforventningerne til energiprisniveauet i 2023.

Beskæftigelsen falder, men ligger fortsat over strukturelt niveau

I Danmark forventes nu et fald i beskæftigelsen på omkring 50.000 personer fra det gennemsnitlige niveau i 2022 frem mod 2025. Dette fald er dels mindre, dels mere gradvist end ventet i *Dansk Økonomi, efterår 2022*, jf. figur A. Faldet i beskæftigelsen kombineret med en

stigning i den strukturelle beskæftigelse gør, at presset på arbejdsmarkedet, målt ved beskæftigelsesgap, reduceres fra godt 3 pct. i 2022 og 2023 til ca. 1½ pct. i 2024.



Høj inflation drevet af energipriser mv.

Inflationen toppede i efteråret omkring 10 pct., men er siden faldet til godt 5 pct. i april. Den tiltagende inflation frem til efteråret skyldtes i høj grad stigende energi- og fødevarerpriser, og frem til efteråret var det indenlandske bidrag til inflationen meget begrænset og i perioder direkte negativt. Det indenlandske bidrag til priserne er dog steget i takt med, at energipriserne er faldet, hvorfor inflationen er forblevet relativt høj. I det kommende år ventes inflationen i høj grad at være drevet af indenlandske faktorer, herunder stigende enhedslønninger og stigende enhedsprofitter. Inflationen ventes at forblive over 2 pct. de kommende par år og først nå ned under 2 pct. i 2025.

Finanspolitik og offentlige finanser

De offentlige finanser vurderes at være sunde

Der er udsigt til overskud på den strukturelle saldo de kommende år, og frem mod 2030 ventes kun en lille svækkelse, sådan at der med de givne forudsætninger kan forventes at være omtrent balance i 2030. Samtidig vurderes finanspolitikken at være mere end holdbar, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2022*. Samlet set vurderer formandskabet, at de offentlige finanser er grundlæggende sunde. Dette illustreres også af, at de danske offentlige finanser er blandt de stærkeste i EU, både målt på saldo og offentlig gæld.

Finanspolitikken i 2023 er for lempelig

Finanspolitikken i 2023 vurderes at være nogenlunde aktivitetsmæssig neutral set i forhold til 2019, til trods for at presset på økonomiens kapacitet nu vurderes at være mærkbart større end i 2019. Finanspolitikken har således ikke bidraget til at modvirke det indenlandske inflationspres. I det lys burde finansloven for 2023, der blev vedtaget i maj, have været strammere.

I 2024 bør finanspolitikken ikke øge efterspørgselspresset

Finanspolitikken for 2024 planlægges samlet set først med forslaget til finanslov i august. Med de i kapitlet givne forudsætninger vurderes finanspolitikken i 2024 at indebære en lille lempelse. Isoleret set trækker den forventede afmatning i 2024 i retning af, at der kan ske en lempelse af finanspolitikken, men flere forhold taler imod. For det første er der udsigt til et ikke ubetydeligt indenlandsk pres på inflationen også i 2024. For det andet vurderes finanspolitikken siden 2019, som nævnt, ikke at afspejle den udvikling, der har været i konjunktursituationen. Når finanspolitikken ikke er strammet i takt med opbygningen af et pres på kapaciteten, så er der heller ikke belæg for at lempe, når konjunktursituationen gradvist normaliseres. Formandskabet vurderer, at argumenterne mod en finanspolitisk lempelse med de nuværende konjunkturudsigter taler for, at finanspolitikken i 2024 ikke bør bidrage til at øge efterspørgselspresset, snarere tværtimod.

KAPITEL III, VELSTAND OG VELFÆRD

BNP måler økonomisk produktion, ikke velfærd

I et demokrati som det danske er det afgørende at opgøre udviklingen i befolkningens velstand og velfærd. Traditionelt anvendes BNP pr. indbygger ofte til at sammenligne lande. BNP måler imidlertid alene den økonomiske produktion, og det er velkendt, at BNP ikke er et velegnet mål for velfærd i bredere forstand. En stigning i arbejdstiden vil mekanisk set øge BNP, men ikke nødvendigvis velfærd, da højere arbejdstid medfører tab af fritid.

**Kapitlets analyser
bidrager til debatten
om måling af
velfærd**

Mens måden velstand opgøres på er relativt veletableret, har der de seneste årtier været en debat om, hvorvidt fokus skal skiftes fra måling af økonomisk produktion til i stedet at fokusere på måling af velfærd. Velfærd er et langt mere mangfoldigt begreb end økonomisk velstand målt ved BNP eller indkomst. Økonomisk velstand påvirker velfærden, men er ikke i sig selv en indikator for velfærd. Anvendelsen af velfærdsindikatorer tydeliggør, om visse tiltag har modsatrettede effekter på velstand og velfærd. Kapitel III bidrager til debatten ved at anvende en specifik velfærdsindikator, der på teoretisk konsistent vis opgør velfærd ud fra forventet forbrug, levetid og fritid.

**En indikator
for velfærd**

Kapitlet anvender en velfærdsindikator udviklet af Jones og Klenow (2016). Velfærdsindikatoren søger at måle den forventede velfærd henover livet. Tilgangen kan ses som et udtryk for et tankeeksperiment, hvor man vurderer den forventede livstidsvelfærd, umiddelbart før man bliver født, hvor ens konkrete livsomstændigheder ikke kendes. Velfærdsindikatoren påvirkes af forbrugsniveau, fritidens omfang, forventet levetid samt ulighed i forbrug såvel som fritid.

**Danmark rangerer
højere på velfærd
end på BNP**

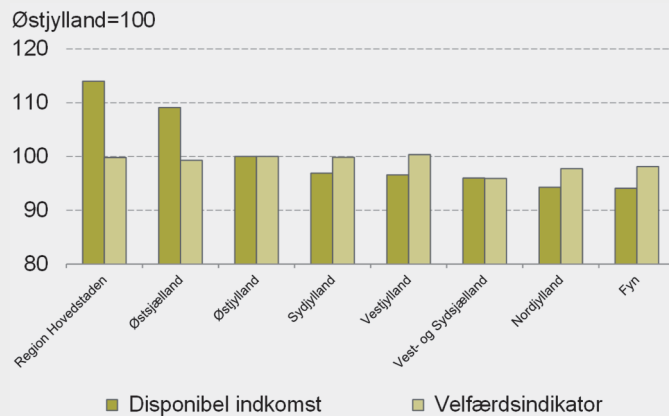
Kapitlets beregninger af velfærdsindikatoren for 24 højindkomst-OECD-lande viser, at lande med højt BNP pr. indbygger også typisk har høj velfærd. Sammenhængen er dog ikke perfekt, og Danmark rangerer for eksempel højere blandt de 24 lande målt ved velfærdsindikatoren end ved BNP pr. indbygger. Eksempelvis har Danmark lavere BNP pr. indbygger i forhold til USA, men til gengæld højere velfærd. Det afspejler, at befolkningen i Danmark lever længere, arbejder mindre og er mere lige end i USA. Den amerikanske befolkning har til gengæld et højere forbrug, hvilket isoleret set trækker i retning af højere velfærd.

**Geografisk ulighed
i indkomst**

Opgjort ud fra den gennemsnitlige disponible indkomst er der markante forskelle på tværs af landsdele i Danmark. For eksempel er der højest disponibel indkomst i Region Hovedstaden, mens den i Vestjylland er godt 17 pct.point lavere, jf. figur B.

FIGUR B VELSTAND OG VELFÆRD PÅ TVÆRS AF DANMARK

De geografiske forskelle i disponibel indkomst er større end forskellene i velfærdsindikatoren.



Anm.: Figuren viser hhv. disponibel indkomst og velfærdsindikatoren baseret på personers fødested. Alle mål er opgjort relativt til Østjylland i 2019.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

Mindre geografisk ulighed i velfærd

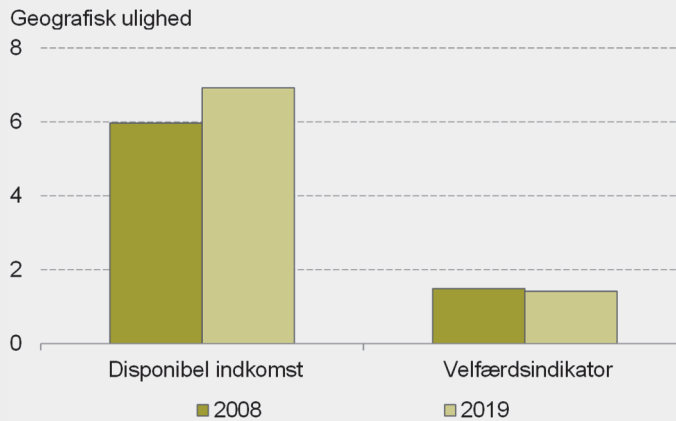
De geografiske forskelle bliver imidlertid mindre målt ved velfærdsindikatoren end målt ved disponibel indkomst. Ud fra velfærdsindikatoren er der ikke højere velfærd i Region Hovedstaden sammenlignet med flere af de øvrige landsdele, og velfærden vurderes eksempelvis højere i Vestjylland end i Region Hovedstaden. Resultaterne peger således i retning af, at den geografiske ulighed overvurderes, når den alene vurderes ud fra indkomstforskelle frem for et bredere mål for velfærd, som inddrager flere faktorer af betydning for individers velbefindende.

Ikke tegn på stigende geografisk ulighed i velfærd

I perioden 2008-19 har der været en tendens til øget ulighed mellem landsdelene opgjort ud fra disponibel indkomst, jf. figur C. Ud fra velfærdsindikatoren er der imidlertid ikke tegn på stigende ulighed mellem landsdelene. Det er dermed afgørende, om vurderingen af udviklingen i geografisk ulighed på tværs af Danmark foretages på baggrund af disponibel indkomst eller velfærdsindikatoren.

FIGUR C GEOGRAFISK ULIGHED I DANMARK

Der er sket en stigning i den geografiske ulighed i disponibel indkomst, men ikke i velfærdsindikatoren for perioden 2008-19.



Anm.: Figuren viser standardafvigelser af hhv. disponibel indkomst og velfærdsindikatoren baseret på personers fødested i 2008 og 2019. Standardafvigelserne angiver, hvor meget landsdelene spreder sig fra gennemsnittet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

KAPITEL IV, VIRKNINGER AF SELSKABSSKAT

I kapitlet vurderes ministeriernes regneprincipper for selskabsskat

I kapitel IV vurderes ministeriernes regneprincipper for adfærdseffekterne af ændringer i selskabsskatten. Selskabsskatten påvirker økonomien igennem mange og komplekse kanaler. De konkrete adfærdsvirkninger, ministerierne lægger til grund for deres regneprincipper, har afgørende betydning for, hvordan ændringer i selskabsskatten vurderes at påvirke de offentlige finanser, velstandsniveauet og indkomstfordelingen.

Væsentligste adfærdskanaler indregnes, men formandskabet peger på justeringer

Formandskabet vurderer overordnet set, at ministerierne indregner de væsentligste adfærdskanaler ved ændringer i selskabsskattesatsen. Det er således formandskabets vurdering, at der er grundlag for at regne med positive selvfinansieringsgrader samt at indregne positive effekter på investeringer, arbejdsudbud og dermed BNP ved en reduktion i selskabsskatten. Det vurderes imidlertid, at regneprincipperne kan blive mere retvisende, hvis der foretages en række justeringer.

**Antagelse om
fordelingseffekter
bør ændres**

For det første bør det lægges til grund, at ejere og lønmodtagere bærer byrden ved selskabsskatten ligeligt, da nyere empiriske studier peger på, at dette er tilfældet. Det har blandt andet som resultat, at selskabsskatten kommer til at virke som en progressiv skat modsat ministeriernes nuværende antagelse om, at den virker fordelingsmæssigt neutral.

**Samlet set
overvurderer
regneprincipper
selvfinansierings-
graden**

Den ændrede antagelse om hvem der reelt bærer skattebyrden har også betydning for virkningen på de offentlige finanser ved en reducere selskabsskattesatsen, da den isoleret set trækker i retning af, at det samlede tab af skatteindtægter mindskes. Omvendt peger formandskabet på to forhold, der trækker i den modsatte retning. Regneeksempler baseret på nyere internationale studier peger på, at ministeriernes regneprincipper overvurderer effekten på de offentlige finanser som følge af ændringer i omfanget af international overskudsflytning. Dertil kommer, at ministerierne indregner en effekt på de offentlige finanser af højere private lønninger, som formandskabet ikke vurderer, der er belæg for. Samlet indebærer disse justeringer, at ministeriernes regneprincipper overvurderer selvfinansieringsgraden ved en reduktion i selskabsskattesatsen.

**Der mangler
en samlet
dokumentation af
regneprincipper, ...**

Formandskabet har flere gange peget på, at det er vigtigt, at ministeriernes regneprincipper overholder visse kriterier for god skik, jf. f.eks. *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Et af disse kriterier består i, at der bør være en udtømmende og opdateret dokumentation af regnereglerne og metoderne bag. For regneprincipperne ved ændringer i selskabsskatningen mangler der en lettilgængelig og samlet dokumentation. Der mangler blandt andet en offentlig tilgængelig dokumentation for centrale beregningsforudsætninger, der har afgørende indvirkning på de anslåede realøkonomiske konsekvenser samt for konsekvenserne for de offentlige finanser.

**... og det anbefales,
at en sådan
offentliggøres**

Analyserne i dette kapitel viser som nævnt ovenfor, at ministeriernes regneprincipper kan tegne et for optimistisk billede af konsekvenserne for de offentlige finanser ved reduktioner i selskabsskatten. Dette understreger behovet for, at beregningsantagelser er så veldokumenterede som muligt, så der kan være en offentlig diskussion af de konkrete forudsætninger. Det anbefales derfor, at der offentliggøres en samlet dokumentation af regneprincipperne, som løbende opdateres.

