

De Økonomiske Råd   
Formandskabet

# RAPPORTENS HOVED- KONKLUSIONER

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

*Kapitel I* kommenterer på aktuel økonomisk politik, herunder erhvervsstøtte, offentlig løndannelse og klimapolitik.

I *kapitel II* præsenteres en fremskrivning af dansk økonomi, hvor der ventes fornyet fremgang med fortsat høj beskæftigelse og pres på arbejdsmarkedet. Finanspolitikken vurderes at bidrage til at øge efterspørgslen og dermed understøtte beskæftigelsen. Gunstige konjunkturudsigter og en i udgangspunktet lempelig finanspolitik tilsiger, at en strammere finanspolitik vil være passende.

*Kapitel III* analyserer effekter på arbejdsudbuddet af at modtage arv. Analysen finder, at modtagere af arv reducerer deres arbejdsudbud. På den baggrund anbefales det, at ministerierne indregner arbejdsudbudseffekter af ændringer i boafgiften.

*Kapitel IV* vurderer ministeriernes regneprincipper for deltagelseeffekter ved personskatteændringer. To studier, som inkluderer Danmark, peger på, at ministerierne indregner en for lille deltagelseeffekt. Forskellen er dog indenfor den statistiske usikkerhed.

## RAPPORTENS HOVEDKONKLUSIONER

Nærværende diskussionsoplæg er udarbejdet af formandskabet til mødet i Det Økonomiske Råd den 28. maj 2024. Formandskabets oplæg til mødet indeholder fire kapitler:

- Aktuel økonomisk politik
- Konjunktur og offentlige finanser
- Arv og arbejdsudbud
- Skatter og arbejdsmarkedsdeltagelse

Vurderinger og anbefalinger i diskussionsoplægget er alene formandskabets. Den endelige udgave vil indeholde skriftlige kommentarer fra rådets medlemmer. I tilknytning til diskussionsoplægget 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](http://www.dors.dk), når rådsmødet har været afholdt.

Udviklingen på arbejdsmarkedet er på flere måder central for nærværende diskussionsoplæg. Kapitel I kommenterer således på de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af erhvervsstøtte, offentlig løn og den grønne omstilling. Konjunkturvurderingen i kapitel II venter, at beskæftigelsen forbliver høj og over det strukturelle niveau de kommende år. Kapitel III analyserer arbejdsudbudseffekter af at modtage arv, og endelig undersøger kapitel IV skattesystemets betydning for deltagelse på arbejdsmarkedet. Nedenfor sammenfattes hovedkonklusionerne for hvert af diskussionsoplæggets kapitler.

### 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.

**Erhvervsstøtte til søfart bør reduceres**

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte offentliggjorde i februar 2024 sin første rapport. Heri anbefales, at skattebegunstigelsen for ansatte på skibe i Dansk Internationalt Skibsregister (DIS-ordningen) udfases. Formandskabet er enig i ekspertgruppens anbefaling, da ord-

ningen trækker i retning af at reducere produktiviteten for de beskæftigede, da de vil blive fastholdt i beskæftigelse med lav produktivitet og løn før skat. Formandskabet vurderer modsat udvalget, at den såkaldte tonnageskat også bør ændres. Tonnageskatten er en særligt lav selskabsskat på rederier. Den lave tonnageskat kan føre til lavere produktivitet på samfundsniveau, da den tilskynder til at investere i erhvervet, selv hvis kapitalen kan opnå et større afkast før skat i andre erhverv.

**Offentlig  
løndannelse fører  
til misallokering  
af beskæftigelse**

For at mindske medarbejderknaphed i dele af den offentlige sektor blev der i december 2023 indgået *Trepartsaftale om løn og arbejdsvilkår*. Aftalen adresserer imidlertid ikke den underliggende tendens til ensartede lønstigningstakter for alle offentlige ansatte til trods for medarbejderknaphed i dele af den offentlige sektor. I fravær af ændringer på dette punkt, må det forventes, at medarbejderknaphed igen vil opstå i dele af den offentlige sektor i fremtiden.

**Kystbeskyttelse bør  
finansieres af dem,  
der drager nytte**

I april 2024 blev indgået *Aftale om deludmøntning af Grøn Fond*. Heri forlænges kystpuljen, som kan søges af kommuner til gennemførelse af lokale kystbeskyttelsesprojekter, med 150 mio. kr. Kystbeskyttelsesprojekter, som beskytter lokale værdier, bør dog som udgangspunkt finansieres af dem, som har gevinst af projektet. For at adressere den stigende stormflodsrisiko er øgede statsbevillinger ikke påkrævet. Udfordringen kan adresseres via nye regler for stormflodsordningen og kystbeskyttelsesprojekter, der sikrer at ejendomsjere og kommuner har de rette tilskyndelser, når de fremover tager beslutninger om byggeri og kystbeskyttelse i risikoområder.

**Ekspertgruppens  
model 1 fører til de  
billigste reduktioner**

Ekspertgruppen for en grøn skattereform præsenterede i februar 2024 modeller for, hvordan de ikke-energirelaterede drivhusgasudledninger i landbruget kan reduceres. I ekspertgruppens model 1 indføres der en ensartet afgift på landbrugets ikke-energirelaterede udledninger på 750 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>e i 2030, svarende til niveauet for de energirelaterede udledninger i landbrug, industri mm., der ikke er omfattet af EU's kvotesystem. En ensartet beskatning sikrer som udgangspunkt de samfundsøkonomisk billigste reduktioner.

**Historisk betinget  
kompensation er  
væsentligt billigere  
end model 2 og 3**

Ekspertgruppens model 2 og 3 kompenserer landmænd i forhold til deres aktuelle antal husdyr og hektar jord. Dermed fastholdes arbejdskraft i landbruget, som ellers ville tilgå mindre klimabelastende erhverv. Det gør disse modeller dyrere for samfundet. Hvis kompensationen i stedet baseres på bedriftens udledninger inden afgiftens indførelse, flytter arbejdskraft til andre erhverv, og de samfundsøkonomiske meromkostninger ved samme kompensation til landmændene reduceres væsentligt.

## KAPITEL II, KONJUNKTUR OG OFFENTLIGE FINANSER

Kapitel II indeholder en vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen på de offentlige finanser frem mod 2030.

**Merchanting og processing udgør en stadigt stigende andel af økonomien**

En stadig større andel af den danske eksport og værditilvækst udgøres af såkaldt merchanting og processing (M&P), hvor danskejede varer eksporteres fra et udenlandsk land til et andet, uden at varerne krydser den danske grænse. M&P-aktiviteterne er steget markant de seneste år og ventes også at give et betydeligt vækstbidrag de kommende par år. M&P vurderes at have bidraget med knap 1½ pct.point til BNP-væksten i 2023, som foreløbigt er opgjort til 1,9 pct. I år ventes bidraget fra M&P at blive lidt over 1 pct.point. Udviklingen i M&P-aktiviteterne har dermed stor betydning for, hvor meget eksport og BNP stiger i de enkelte år, mens påvirkningen af den hjemlige konjunktursituation er væsentligt mindre. Det gælder ikke mindst vurderingen af presset på arbejdsmarkedet i dansk økonomi. Det skyldes, at M&P-aktiviteterne i høj grad beror på immateriel kapital og kun i begrænset omfang på fysiske danske produktionsressourcer, jf. *Produktivitet, 2024*.

**Udsigt til fortsat høj beskæftigelse**

Efter en vis afdæmpning af efterspørgslen i 2022-23 – blandt andet som følge af høj inflation og højere renter – ventes fornyet fremgang i efterspørgslen de kommende år. Finanspolitikken vurderes at bidrage til at øge efterspørgslen. Dette understøtter beskæftigelsen, som aktuelt skønnes at være knap 3 pct. over det skønnede strukturelle niveau, og som forventes at forblive høj de kommende år, jf. figur A. Til næste år ventes beskæftigelsesgap reduceret lidt til ca. 2½ pct. Der er tale om en mere positiv vurdering af konjunktursituationen end i efteråret, hvor beskæftigelsesgap blev vurderet at blive ca. 2¼ pct. i år og ca. 1¼ pct. næste år. Opgørelsen af beskæftigelsesgap er forbundet med usikkerhed, idet det er vanskeligt at afgøre præcist, hvor stor en del af de seneste års beskæftigelsesstigning der er vedvarende (dvs. strukturel) henholdsvis midlertidig (dvs. konjunktuel). Eksempelvis peger andre arbejdsmarkedsindikatorer på et mindre pres på arbejdsmarkedet end det beregnede beskæftigelsesgap, mens det endnu er uklart, i hvilket omfang tilgangen af udenlandsk arbejdskraft er strukturelt betinget.

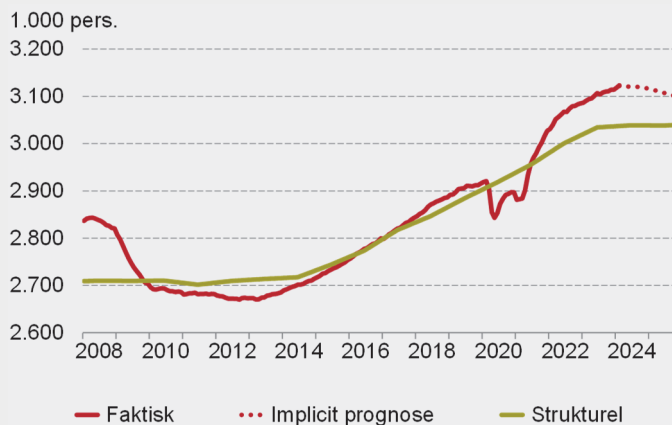
**Konjunkturudsigterne tilsiger, at finanspolitikken bør strammes**

På baggrund af finanslovsforslaget for 2024 og de aftalte udgiftslofter blev der i *Dansk Økonomi, efterår 2023* lagt en lempelig finanspolitik til grund for konjunkturvurderingen. Givet de – som nævnt ovenfor – positive konjunkturudsigter anbefalede formandskabet derfor en opstramning af finanspolitikken, jf. *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Siden er finanspolitikken lempet yderligere i form af øgede forsvarsudgifter. Samtidig vurderes konjunktursituationen som nævnt mere positivt.

Begge dele trækker i retning af, at en strammere finanspolitik vil være passende givet konjunkturudsigterne. Det er dog vanskeligt at kvantificere præcist, hvor meget finanspolitikken bør strammes på nuværende tidspunkt. Dette skal ses i lyset af usikkerheden knyttet til fastlæggelse af størrelsen af presset på arbejdsmarkedet. Der vurderes imidlertid at være tilstrækkelig sikkerhed om retningen, nemlig et behov for en strammere finanspolitik. Når finanspolitikken for 2025 skal udmøntes til sommerens kommune- og regionsforhandlinger samt med finanslovsforslaget i august, tilsiger konjunktursituationen dermed, at der bør lægges vægt på at opnå en mindre aktivitetsevirkning end lagt til grund for nærværende vurdering.

**FIGUR A BESKÆFTIGELSE**

Beskæftigelsen ventes at forblive høj de kommende år med et beskæftigelsesgap på knap 3 pct. i år, som ventes reduceret til ca. 2½ pct. i 2025.



Anm.: Figuren viser lønmodtagerbeskæftigelsen opregnet til nationalregnskabs årsniveau for beskæftigelsen. Seneste observation er februar 2024. Derefter er vist en implicit månedsprofil, som er i overensstemmelse med beskæftigelseskønnene på årsniveau.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken samt ADAM's databank og egne beregninger.

## KAPITEL III, ARV OG ARBEJDSUDBUD

**Arv påvirker samfundsoekonomien på en række måder**

Arv spiller en vigtig rolle for de private formuer i Danmark og ændringerne heri over tid. Derudover har arv og arveladning også konsekvenser for en række andre væsentlige samfundsokonomiske forhold. Det gælder opsparing, arbejdsudbud, de offentlige finanser (f.eks. via arvets betydning for beskattningen) og fordelingen af forbrugsmulighederne i befolkningen. Diskussionsoplæggets kapitel III analyserer effekter på fordeling og arvingernes arbejdsudbud af at modtage arv.

**I gennemsnit arves ca. 400.000 kr. fra den sidste forælder – men store forskelle**

I kapitlets analyser af arv tages udgangspunkt i registeroplysninger om afdødes formuer, når et skøn over den videregivne og modtagne arv skal beregnes. Gennemsnitsalderen for personer, der mister deres sidste forælder, var 58 år i 2022. I gennemsnit modtager disse ifølge kapitlets beregningsforudsætninger en arv på ca. 400.000 kr. Det dækker over store forskelle, hvor ca. 40 pct. af personerne ikke modtager nogen arv overhovedet, mens arven er på 2½ mio. kr. i gennemsnit for de 10 pct., der modtager den største arv. Den geografiske fordeling af arven afspejler formuekoncentrationen i landet, idet såvel nettoformuer som beregnet arv er størst i hovedstadsområder og de øvrige større byer. Den gennemsnitlige arv er størst i Hørsholm Kommune (2.000.000 kr.) og mindst i Struer Kommune (180.000 kr.).

**Analyse af arbejdsudbudsvirkninger af arv modtaget i 2015-21**

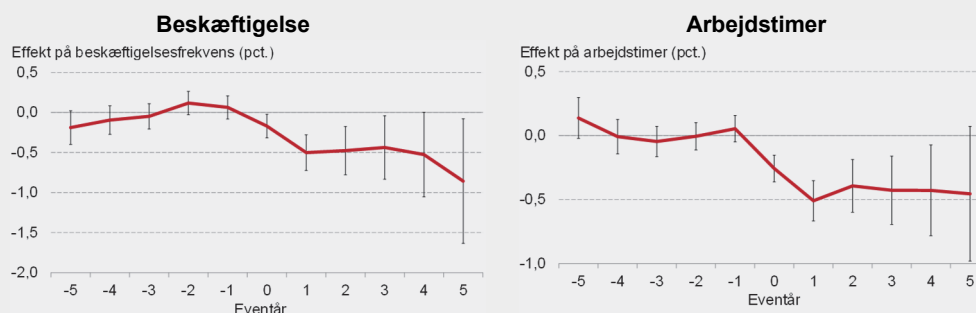
Kapitlets hovedanalyse undersøger påvirkningen af arv på beskæftigelsesfrekvensen og arbejdstiden hos børn af afdøde i perioden 2015-21. For at isolere effekten af arven sammenlignes de pågældende arvingers arbejdsudbud med arbejdsudbuddet hos personer, der i stedet modtager en arv få år senere. Analysen undersøger både ændringer i beskæftigelsesfrekvensen og i antallet af arbejdstimer hos dem, der er i beskæftigelse, jf. figur B.

**Beskæftigelse og timetal falder hver med ½ pct. i de første fem år efter modtagelse af arv**

Ifølge analysen falder beskæftigelsesfrekvensen i gennemsnit med ½ pct. for personer, der arver, i de følgende fem år efter, at arven er modtaget. Derudover er der en selvstændig effekt af samme størrelse på arbejdstiden for personer, der forbliver i beskæftigelse efter modtagelse af arv. Resultaterne vurderes at være et klart underkantskøn, blandt andet fordi virkningerne må formodes at være længere end de fem år, analysen omfatter. Derudover er det sandsynligt, at forventningen om at modtage arv kan reducere arbejdsudbuddet for den potentielle arving allerede i årene før, vedkommende faktisk modtager sin arv (forventningseffekt).

**FIGUR B      EFFEKT AF ARV PÅ BESKÆFTIGELSE OG ARBEJDSSTID**

Personer, der modtager arv, reducerer i gennemsnit deres beskæftigelsesfrekvens, ligesom de arvinger, der forbliver i beskæftigelse, reducerer den gennemsnitlige arbejdstid.



Anm.: Figuren angiver ændringen i hhv. beskæftigelsesfrekvens og arbejdstimer for folk i fortsat beskæftigelse i årene før og efter arvens modtagelse for personer, der modtager arv i år 0.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af registerdata.

**Plausibelt, at boafgift forøger arbejdsudbuddet**

De økonomiske ministerier indregner i dag indkomsteffekter på arbejdsudbuddet ved ændringer i indkomstskatten, men ikke ved ændringer i boafgiften. Resultaterne i kapitlet peger dog på, at det vil være mere retvisende også at indregne en effekt på arbejdsudbuddet fra sidstnævnte. Da boafgiften reducerer den disponible arv, må en højere boafgift formodes at medføre en stigning i arbejdsudbuddet via reduktion i den indkomsteffekt, der medfører det oprindelige fald i arbejdsudbuddet efter modtagelsen af arv. Den umiddelbare beskæftigelses-effekt, der kan beregnes ud fra kapitlet, er noget lavere end de effekter, ministerierne tager udgangspunkt i ved eksempelvis ændringer i personfradraget. Der er dog forskellige usikkerheder og mangler forbundet med data og estimationsdesign i kapitlet, som vurderes at medføre, at den estimerede beskæftigelses-effekt er et klart underkantskøn.

**Det anbefales, at der indføres en regneregulering af arbejdsudbudseffekt af boafgift**

Det anbefales derfor, at ministerierne indregner en indkomsteffekt på arbejdsudbuddet af ændringer i boafgiften, som størrelsesmæssigt svarer til effekten, der i forvejen anvendes ved ændringer i personfradraget mv. Denne effekt svarer til en antagelse om, at arbejdsudbuddet stiger med omkring 250 fuldtidspersoner ved en stigning i boafgiften svarende til 1 mia. kr. En sådan regneregulering stemmer desuden overens med ministeriernes generelle konsistensprincip, hvor regneregler på ét område overføres direkte til andre områder, hvis der er teoretiske argumenter for, at de bør behandles parallelt.



## KAPITEL IV, SKATTER OG ARBEJDSMARKEDSDELTAGELSE

I kapitlet vurderes deltagelseeffekter ved skatteændringer

Som led i formandskabets arbejde med at efterse ministeriernes regneprincipper vurderes i kapitlet regneprincipperne for deltagelseeffekter ved personskatteændringer. Ministerierne har hidtil anvendt et sæt regneprincipper, som har været gældende siden 2002, men har i maj 2024 præsenteret nye principper for, hvordan der indregnes deltagelseeffekter ved personskatteændringer.

Hensigtsmæssige opdateringer i ministeriernes nye regneprincipper

Formandskabet vurderer overordnet, at det er hensigtsmæssigt, at ministerierne indregner deltagelseeffekter ved ændringer i beskatning af arbejdsindkomst, da der er empirisk evidens for disse effekter. Derudover er der en række hensigtsmæssige ændringer i ministeriernes opdaterede regneprincipper, herunder fokus på effekter på beskæftigelse fremfor ledighed. Det er også positivt, at der i forbindelse med offentliggørelsen af de nye regneprincipper er fremlagt en grundig dokumentation af beregningsforudsætninger og det empiriske grundlag.

To studier peger på større adfærdsparameter end ministerierne anvender, ...

Ministerierne har med de opdaterede regneprincipper besluttet at opjustere den centrale adfærdsparameter fra ca. 0,1 til 0,15. Denne angiver, hvor meget beskæftigelsesfrekvensen øges i pct.point, når nettokompensationsgraden reduceres med 1 pct.point. Ministeriernes valg af adfærdsparameterens størrelse afspejler en samlet vurdering af den internationale empiriske skatte- og overførselslitteratur. Formandskabet fokuserer i stedet på to studier, der har estimeret deltagelseeffekter for Danmark, som kan omregnes til en adfærdsparameter på mellem 0,2 og 0,3.

... men forskel er indenfor statistisk usikkerhed

Der er imidlertid betydelig usikkerhed knyttet til den præcise størrelsesorden af de estimerede effekter, og forskellen til ministeriernes adfærdsparameter er indenfor den statistiske usikkerhed forbundet med de to studier.

