

## **Baggrundsnotat til offentlige finanser, kapitel II Dansk Økonomi, forår 2024**

### **Indhold**

<b>1</b>	<b>Indledning .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ændring af skøn for den offentlige saldo .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Sammenligning med saldo i Økonomisk Redegørelse .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Sammenligning med Finansministeriets Strukturelle saldo .....</b>	<b>6</b>

## 1 Indledning

I dette notat er en uddybning af fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2024*, hvor skønnene i fremskrivningen først sammenlignes med skønnene fra fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Herefter sammenlignes skøn for den offentlige saldo med regeringens vurdering i *Økonomisk Redegørelse, maj 2024*. Endeligt sammenlignes den strukturelle saldo med regeringens skøn i *Økonomisk Redegørelse, maj 2024*.

## 2 Ændring af skøn for den offentlige saldo

Siden fremskrivningen i *Dansk Økonomi, efterår 2023* har Danmarks Statistik offentliggjort den første opgørelse af den offentlige saldo for 2023. Den viste, at det offentlige overskud var 1,3 pct. af BNP større end forventet i efteråret, jf. tabel 1.

Det var særligt selskabsskatterne, der blev 1,1 pct. af BNP højere end det var lagt til grund i efteråret. Udover selskabsskatterne var der også højere end ventet indtægter fra personskatter, aktieskat og øvrige skatter og afgifter. De højere personskatter var drevet af, at lønsummen som andel af BNP var højere end skønnet i efteråret, mens de høje udbytter og store afkast på aktiemarkedet resulterede i højere end ventede skatte indtægter fra aktieskat. Endeligt var de øvrige skatter og afgifter drevet af en række mindre ændringer på blandt andet kapitaloverførsler til den private sektor, der samlet set var af en væsentlig størrelse.

De fleste udgifter var nogenlunde som forventet i efteråret. De øvrige udgifter blev dog væsentligt højere end vurderet i *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Det er særligt udgifter knyttet til Ukraine-fonden i form af kapitaltilskud, der blev højere end lagt til grund i efteråret. Det oprindeligt forudsat, at en større del af disse midler ville være blevet konteret som offentligt forbrug.

Fra 2024 til 2030 er skønnet for den offentlige saldo omtrent på linje med *Dansk Økonomi, efterår 2023*. Både de offentlige indtægter og offentlige udgifter er dog nedjusteret som pct. af BNP. Det skal dels ses i sammenhæng med, at BNP er opjusteret som følge af højere M&P, hvilket har øget BNP uden at have nævneværdig betydning for de offentlige indtægter og udgifter. Dertil kommer, at skattelettelse i skatteaftalen fra december 2023 er råderumsfinansieret, hvilket indebærer et lavere niveau for det offentlige forbrug. De enkelte poster gennemgås nedenfor.

**Tabel 1 Ændringer i skøn for de offentlige indtægter, udgifter og saldo**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	----- Pct. af BNP -----							
Personskatter mv.	0,4	0,1	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Aktieskat	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbejdsmarkedsbidrag	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	1,1	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Nordsø-indtægter	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Pensionsafkastskat	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Moms	-0,4	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Registreringsafgift	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Punktafgifter	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Afskrivninger	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Øvrige skatter og afgifter	0,4	0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>1,6</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	0,0	0,0	0,1	-0,4	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Afskrivninger (del af off.forbrug)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Offentlige investeringer	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	0,0	-0,3	-0,6	-0,9	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0
Subsidier (dansk finansieret)	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige udgifter	0,6	0,3	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>
Offentlige primære saldo	1,3	0,3	-0,1	-0,2	-0,3	0,0	0,1	0,1
Nettorenteindtægter i off. sektor	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>

Frem mod 2030 er personskatterne nedjusteret som pct. af BNP. Det skyldes dels, at der er indgået en aftale om en skattereform i december 2023, der sænker skatterne. Samtidigt er lønsummen som andel af BNP nedjusteret sammenlignet med efteråret, hvilket yderligere reducerer personskattebetalingerne som andel af BNP. Arbejdsmarkedsbidraget ventes også at give et lidt lavere provenu i pct. af BNP, hvilket også kan henføres til den lavere lønkvote.

Selskabsskatten gav som nævnt et højt provenu i 2023, og ventes også at give et højere provenu i de næste tre år, hvilket dels skyldes en ændret vurdering af konjunktursituationen og dels en vurdering af, at medicinalindustrien vil bidrage med forholdsvis høje selskabsskattebetalinger de næste år. Frem mod 2030 er provenuet opjusteret lidt, hvilket er drevet af en ny international aftale om minimumsselskabsskatter fra OECD.

Der ventes frem mod 2030 et lidt lavere provenu fra moms og afgifter end det var tilfældet i efteråret. Det skal blandt andet ses i lyset af, at forbrugskvoten som andel af BNP er nedjusteret i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2023*.

For udgifterne ventes det offentlige forbrug at udgøre en mindre del af BNP. Det er dels drevet af, at det offentlige forbrug er nedjusteret afledt af aftalen om skattereform, og dels, at BNP er opjusteret som følge af højere M&P, hvilket har øget BNP uden at have nævneværdig betydning for de offentlige indtægter og udgifter.

Udgifterne til indkomstoverførsler som andel af BNP er nedjusteret sammenlignet med sidst. Det er blandt andet drevet af, at BNP er højere som følge af M&P uden, at det påvirker indkomstoverførslerne. Derudover er antallet af personer på indkomstoverførsel uden for beskæftigelse reduceret siden efteråret. Endelig er der fremsat lovforslag om, at mindreregulere indkomstoverførslerne med 0,45 pct. fra 2026 eller 2027 som følge af afskaffelsen af Store Bededag.

Øvrige udgifter er de kommende år opjusteret lidt, hvilket blandt andet skyldes en udvidelse af Ukraine-fonden i forhold til det, der var lagt til grund i efteråret. Der er også placeret en større andel af udgifterne knyttet til posten øvrige udgifter end i efteråret, hvor en større andel var forudsat at vedrøre offentligt forbrug.

### 3 Sammenligning med saldo i Økonomisk Redegørelse

Der er en forskel på skønnet for den offentlige saldo i forhold til Økonomisk Redegørelse (ØR) på knap 10 mia. kr. i både 2024 og 2025, jf. tabel 2.

I 2024 er skønnes overskuddet på den offentlige saldo knap 10 mia. kr. mindre end skønnet i ØR. Modsat forholder det sig for 2025, hvor der er skønnet en offentlig saldo, der er knap 10 mia. kr. bedre end skønnet i ØR, jf. tabel 2.

**Tabel 2 Forskelle i skøn for de offentlige indtægter, udgifter og saldo**

	2024	2025
	----- Mia. kr. -----	
Personskatter mv.	-11	-4
Aktieskat	-5	-5
Arbejdsmarkedsbidrag	0	1
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	-16	-1
Nordsø-indtægter	-1	-1
Pensionsafkastskat	4	1
Moms	4	2
Registreringsafgift	3	6
Punktafgifter	1	2
Afskrivninger	6	6
Øvrige skatter og afgifter	-2	-4
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>-19</b>	<b>3</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	-1	14
Afskrivninger (del af off. forbrug)	6	6
Offentlige investeringer	-1	-3
Indkomstoverførsler	-5	-4
Subsidier (dansk finansieret)	-4	-3
Øvrige udgifter	-5	-15
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>-11</b>	<b>-4</b>
Offentlige primære saldo	-8	7
Nettorenteindtægter i off. sektor	-1	3
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>-10</b>	<b>10</b>

Personskatterne vurderes at give et lidt lavere provenu end skønnet i ØR. Det dækker over, at der i nærværende fremskrivning er antaget en lavere gennemsnitlige effektive skattesatser, end det er tilfældet i ØR. Derimod er de samlede løn- og overførselsindkomster nogenlunde på linje i de to fremskrivninger. Derfor er der en næsten identisk indtægt fra arbejdsmarkedsbidraget i de to fremskrivninger.

Aktieindkomstskatten vurderes lavere i nærværende fremskrivning end i ØR. Det dækker primært over, at skønnet tager afsæt i det strukturelle niveau, og Finansministeriet vurderer det strukturelle langsigtede provenu fra aktieindkomstskatten højere, end det er tilfældet i nærværende fremskrivning.

Selskabsskatterne vurderes i nærværende fremskrivning at reduceres fra niveauet i 2023, der var det højeste, der er observeret. Det er dog lagt til grund i fremskrivningen, at som følge af konjunktursituationen og høje indtægter knyttet til medicinalbranchen vil selskabsskatterne i år være over deres strukturelle niveau. Finansministeriet vurderer, at selskabsskatterne vil være væsentligt højere end det strukturelle niveau i 2024. Næste år forventes stort set samme provenu fra selskabsskatterne i de to fremskrivninger.

Der er en lidt forskellig vurdering af provenuet fra pensionsafkastskatten (PAL) i år, hvor der dog i begge fremskrivninger ventes et ret lavt provenu i forhold til det forventede strukturelle provenu. Næste år vurderes indtægten at være på stort set samme niveau i begge fremskrivning. Det er dog notorisk vanskeligt at vurdere provenuet fra PAL, da det afhænger af renten ultimo året og selv mindre afvigelse fra det skønnede kan ændre indtægterne væsentligt.

Det vurderes i nærværende fremskrivning, at provenuet fra moms vil være lidt højere end skønnet af Finansministeriet. Det skal ses i lyset af, at den første opgørelse af de offentlige finanser fra Danmarks Statistik viser en ret lav momsbetaling som andel af det private forbrug (momsbelastningsgrad) i 2023. I nærværende fremskrivning er det lagt til grund, at momsbelastningsgraden vil vende tilbage til et mere normalt niveau i 2024. I ØR nævnes det, at momsbelastningsgraden er forudsat at bære over til de kommende år, hvilket reducerer momsprovenuet i regeringens fremskrivning.

Registreringsafgiften har givet et faldende provenu i de senere år. Det aktuelle provenu er væsentligt under det skønnede strukturelle provenu fra registreringsafgiften. I nærværende fremskrivning er det lagt til grund, at provenuet fra registreringsafgiften gradvist tiltager op imod det strukturelle provenu. I ØR er det lagt til grund, at provenuet falder i de næste to år, hvorfor der opstår en forholdsvis stor forskel på vurderingen af provenuet fra registreringsafgiften.

Der er en ret stor forskel på vurderingen af de offentlige afskrivninger. Dette har dog ingen betydning for den offentlige saldo, da afskrivninger indgår med det samme beløb som både en offentlig indtægt og en offentlig udgift. I praksis har forskellen i vurderingen altså ingen betydning for den offentlige saldo.

På udgiftssiden er der en mindre forskel på det offentlige forbrug i år, mens der er en større afvigelse næste år. Den ret store forskel i det offentlige forbrug dækker over, at det i nærværende fremskrivning er forudsat, at den udvidelse af udgifterne til forsvaret, der er aftalt i delaftale to under forsvarsforliget fra april 2024 vil blive anvendt til offentligt forbrug på det tidspunkt, hvor midlerne i aftalen er henført til. Finansministeriet forudsætter, at der vil være en betydelig forsinkelse, således at udgifterne næste år vedrørende de forhøjede forsvarsudgifter kun ventes at udgøre 7½ mia. kr., hvor der er afsat lidt mere end 13 mia. kr. i aftalen.

Herudover er der en forskellig forventning om prisudviklingen på det offentlige forbrug næste år, hvor priserne i nærværende fremskrivning ventes at mere end skønnet i ØR. Der ventes, at prisen på offentligt forbrug er knap 1½ pct. højere i 2025 end skønnet af Finansministeriet, hvilket dækker over, at der generelt er lidt højere pris og lønstigninger i nærværende prognose end det er tilfældet hos Finansministeriet.

For udgifterne er der skønnet en lidt lavere udgift til overførselsindkomster. Det vedrører en række forskellige overførselsindkomster, hvor forskellen for de enkelte typer overførselsindkomster typisk er beskedne. Forskellene stammer fra nogle mindre forskelle i såvel antal personer på overførselsindkomst og den gennemsnitlige ydelse.

De øvrige udgifter vurderes lavere i nærværende fremskrivning. Det hænger blandt andet sammen med, at Finansministeriet vurderer større udbetalinger af erstatninger til minkavlerne end i nærværende fremskrivning, hvor skønnet fra ØR december var lagt til grund. Det samme er tilfældet med udbetaling af erstatninger til husholdningerne, hvor disse udgifter samlet set er blevet større og en del først udbetales i 2025. Der korrigeres for disse to forhold i den strukturelle saldo, så de forskelle der er i skønnet for disse på poster på den offentlige saldo vil ikke gå igen i forskelle i skøn for den strukturelle saldo. Hertil kommer, at der også er forskelle på andre kapitaloverførsler til husholdninger og overførsler til udland.

#### **4 Sammenligning med strukturel saldo i ØR**

Der var i 2020 til 2022 en betydelig forskel i vurderingen af den strukturelle saldo mellem formandskabet og Finansministeriets opgørelse. Det skyldtes primært behandlingen af visse udgifter knyttet til covid-19. Derudover var der fortsat nogle mindre forskelle, jf. tabel 3.

I perioden 2020 til 2022 har der været en væsentlig forskel på vurderingen af, hvor meget konjunkturerne bidrog til den offentlige saldo. Forskellen skyldes primært, at der i nærværende prognose skønnes en strukturel beskæftigelse, der i disse tre år er godt og vel 20.000 personer højere, end det vurderes af Finansministeriet. Derimod er der ikke store forskelle i vurderingen af den strukturelle beskæftigelse i 2019 og 2023.

**Tabel 3 Sammenligning af den strukturelle saldo**

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----						
<i>Dansk Økonomi, forår 2024</i>	1,1	0,6	0,6	2,1	1,0	0,6	-0,1
<i>Økonomisk Redegørelse, maj 2024</i>	1,4	1,3	2,0	2,4	1,2	0,6	0,3
Forskel	-0,3	-0,7	-1,4	-0,3	-0,2	0,0	-0,4
- heraf covid-19	0,1	-1,6	-1,8	-0,5	0,1	0,0	0,0
Øvrig forskel	-0,3	0,9	0,3	0,2	-0,2	-0,1	-0,3
Bidrag til forskel:							
- Konjunkturbidrag	0,0	0,8	0,5	0,4	0,1		
- Nordsø	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1
- Aktiebeskatning	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
- nettorenter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
- Skatteafskrivninger							
- PAL-indtægter	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2
- Forsvarsudgifter						-0,1	-0,2
- Andet	-0,2	0,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,1	-0,1

Aktuelt vurderes den strukturelle saldo af Finansministeriet og DØRS som nogenlunde den samme. Finansministeriet er dog lidt mere optimistiske i 2025.

Det skal blandt andet ses i lyset af, at der i nærværende fremskrivning som nævnt er lagt til grund, at alle de midler, der er aftalt at bruge på forsvaret i 2025 i anden delaftale under forsvarsforliget fra 30. april anvendes i 2025. Finansministeriet vurderer, at kun en del af midlerne anvendes. De højere forsvarsudgifter kan forklare 0,2 af forskellen på vurderingen af den strukturelle saldo i 2025.

Der var en forskel på vurderingen af det offentlige forbrug, der var afledt af en forskellig prisudvikling. Den højere prisudvikling i nærværende fremskrivning vil dog som udgangspunkt også have en effekt på indtægtssiden for det offentlige, så betydningen for den strukturelle saldo er normalt beskeden.

Derudover er der en stribe mindre forskelle, der går lidt i hver sin retning. Finansministeriet vurderer det strukturelle provenu fra PAL lidt højere, mens DØRS vurderer det strukturelle provenu fra nordsø beskatningen lidt højere, samt har lidt større offentlige nettorenteindtægter.