

Beregning af den strukturelle saldo efter budgetlovens metode

De økonomiske Råd foretager to beregninger af den strukturelle saldo, som følger to forskellige metodemæssige valg. Den ene beregning følger budgetlovens metode. Notatet beskriver denne metode.

1 Introduktion

Ifølge budgetloven må den strukturelle saldo i forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget for det kommende år ikke overstige en underskudsgrænse på ½ pct. af BNP. Det fremgår endvidere af budgetloven, at det er finansministeren, som fastsætter reglerne for metoden til beregning af strukturel saldo indenfor rammerne af loven. Det vil i praksis sige at det er finansministeriet, som fastlægger metoden.

Formandskabet for De Økonomiske Råd (DØR) har til opgave at vurdere, om den mellemfristede udvikling i den offentlige saldo overholder de finanspolitiske målsætninger. Derfor foretages i hver rapport en vurdering af den strukturelle saldo efter Finansministeriets metode, idet dette er den relevante beregning i forhold til budgetloven, jf. *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo*. Beregningen tager udgangspunkt i finansministeriets metode, men De Økonomiske Råds vurdering af de offentlige finanser, konjunktursituation og strukturelle niveauer.

Det er Finansministeriets egen beregning af strukturel saldo, som er afgørende i forhold til, om grænsen for den strukturelle saldo er overholdt ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget. Formandskabets beregning har til formål at vurdere den strukturelle saldo med afsæt i egne skøn, men regeringen er ikke forpligtet til at reagere, hvis formandskabets beregninger viser overskridelse af ½ pct.-grænsen.

Selvom der anvendes den samme metode vil formandskabet og Finansministeriet sjældent komme frem til det samme resultat. Det skal ses i lyset af, at der kan være store forskelle mellem skønnene for den makroøkonomiske udvikling, de offentlige finanser og de strukturelle niveauer.

I notatet redegøres der for De Økonomiske Råds beregning af strukturelle saldo på baggrund af budgetlovens metode.

2 Strukturel saldo efter Finansministeriets metode

Finansministeriets beregning af strukturel saldo, B^* , tager udgangspunkt i stillingen på den faktiske offentlige saldo, B , som fratrækkes et beregnet konjunkturbidrag. I en højkonjunktur vil den strukturelle saldo således være dårligere end den faktiske saldo. Det skyldes blandt andet, at de offentlige udgifter til indkomstoverførsler er relativt lave og skatteindtægterne forholdsvis høje i forhold til en normal konjunktursituation. I en lavkonjunktur vil den strukturelle saldo omvendt være bedre end den faktiske saldo.

Udover at korrigere for konjunkturerne foretages en række øvrige korrektioner for en række særlige poster, hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, samt for øvrige midlertidige bidrag:

$$B^* = B - \text{konjunkturbidrag} - \text{øvrige korrektioner}$$

I det følgende gennemgås de enkelte elementer i beregningen af strukturel saldo på Finansministeriets metode, som denne beregnes i DØR.

2.1 Faktisk saldo

DØR laver selvstændige skøn for den faktiske offentlige saldo, som kan afvige fra Finansministeriets skøn på en række indtægt- og udgiftsposter. Hvis konjunkturbidraget renser for disse forskelle fuldt ud, vil det ikke give sig udslag i en forskel i vurderingen af strukturel saldo. Det vil dog ikke altid være tilfældet, hvorfor forskellen i skøn for den faktiske saldo også kan være en forklaring på forskel i skøn for den strukturelle saldo.

2.2 Konjunkturbidraget

Konjunkturbidraget beregnes ud fra et konjunkturgab, GAP , og en budgetelasticitet, ε :

$$\text{Konjunkturbidrag} = \varepsilon * GAP$$

Med andre ord er det nødvendigt at vurdere, hvor meget den nuværende konjunktursituation afviger fra en "normal" situation ("gabet"), og derudover skal der foretages en vurdering af, hvor følsomme de offentlige finanser er overfor konjunkturudsving (budgetelasticiteten).

Konjunkturgabet er i beregningen af strukturel saldo efter Finansministeriets metode en sammenvejning af et beskæftigelsesgab og et outputgab. Det skyldes, at nogle grupper

af offentlige indtægter er relativt tæt knyttet til beskæftigelsen, som eksempelvis indkomstskatterne, mens andre mere er knyttet til efterspørgslen og produktionen, hvilket blandt andet er tilfældet for afgifterne. Finansministeriet antager, at 40 pct. af de konjunkturbetingede udsving i de offentlige finanser er korreleret med outputgab, mens 60 pct. antages korreleret med beskæftigelsesgab.

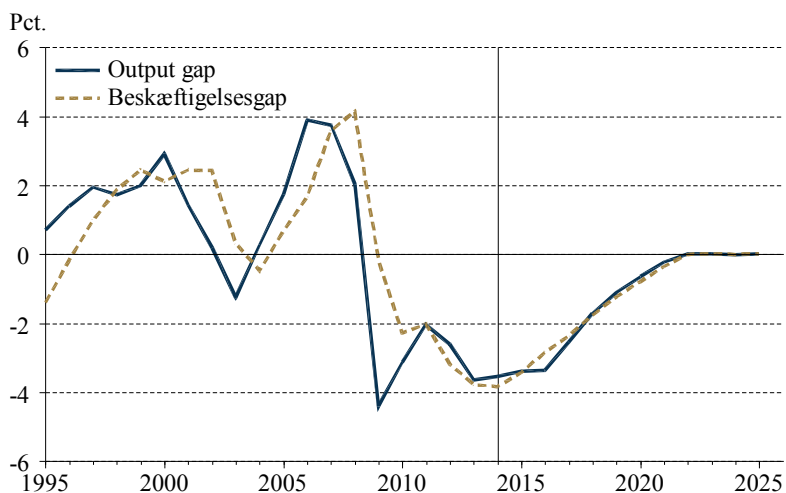
Outputgab angiver forskellen mellem faktisk bruttoværditilvækst (BVT) og et beregnet strukturelt BVT. Det strukturelle BVT er det niveau for BVT, som der ville være i en ”normal” konjunktursituation. Et positivt outputgab er således udtryk for en højkonjunktur med en høj økonomisk aktivitet og det omvendte er gældende for et negativt outputgab. Beskæftigelsesgab er på samme måde forskellen mellem den faktiske beskæftigelse og den strukturelle beskæftigelse angivet i antal personer, hvor den strukturelle beskæftigelse er udtryk for beskæftigelsen under en ”normal” konjunktursituation.

Det strukturelle niveau for BVT og beskæftigelse beregnes på forskellige måder i Finansministeriet og DØR og dette er en væsentlig forklaring på at der opnås forskellige vurderinger af strukturel saldo. Udviklingen i outputgab og beskæftigelsesgab ses af figur 1. I dokumentationsnotaterne til *Dansk Økonomi, forår 2013* gennemgås DØR’s beregning af strukturel beskæftigelse/arbejdsstyrke og produktion nærmere.

De offentlige finansers følsomhed overfor konjunkturudsving udtrykkes ved den samlede budgetelasticitet. Denne beregner Finansministeriet som en sammenvejning af en række del-elasticiteter for grupper af konjunkturfølsomme udgifter og indtægter. I opregningen til en samlet budgetelasticitet vægtes konjunkturfølsomheden af hver gruppe med den enkelte udgift eller indtægts andel af BNP.

Del-elasticiteterne angiver et gennemsnit af 1.-3. årsvirkningen på den pågældende udgift eller indtægt af en stigning i realt BVT på 1 pct. Det kan eksempelvis være stigningen i personskatterne, når BVT øges med 1 pct. Beregningen af del-elasticiteterne er baseret på den makroøkonomiske model ADAM. DØR anvender den samme budgetelasticitet som Finansministeriet, og denne ligger på godt $\frac{3}{4}$. Det betyder, at en stigning i både outputgab og beskæftigelsesgab på 1 pct. af BNP forværrer den faktiske offentlige saldo med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP.

Figur 1. Output gap og beskæftigelsesgap



2.3 Øvrige midlertidige bidrag

De øvrige midlertidige bidrag kan opdeles i en række poster på den offentlige saldo, hvor der særskilt fastlægges et strukturelt niveau, som eksempelvis pensionsafkastskatten (PAL-skat) og korrektioner af engangsforhold, som eksempelvis de ekstraordinære indtægter afledt af kapitalpensionsomlægningen i 2013-15.

Korrektionen for de særlige poster begrundes overordnet set med, at disse udgifter og indtægter afviger fra deres strukturelle niveau på en måde der ikke er tæt forbundet med det sammenvejede konjunkturgab. Disse korrektioner minder på flere områder om DØR's bottom-up tilgang, jf. *Beregning af den strukturelle saldo efter en "bottom-up"-metode*.

Det drejer sig om:

- Nordsøindtægterne
- Indtægter fra pensionsafkastskatten
- Selskabsskat ekskl. Nordsø
- Registreringsafgiften
- Offentlige nettorenter
- Øvrige særlige budgetposter, netto

I beregningen af det strukturelle niveau for disse poster følges finansministeriets metode, hvorfor det ikke er metodeforskelle, der forklarer forskelle mellem Finansministeriet og DØR. Forskelle i de bagvedliggende forudsætninger kan dog give anledning til mindre forskelle i de beregnede strukturelle niveauer. Det er de samme strukturelle niveauer som anvendes i DØR's bottom up metode.

Nordsøindtægter

Udgangspunktet for Finansministeriets beregning af de strukturelle Nordsøindtægter er et 7-års centreret glidende gennemsnit af de faktiske indtægter i *Vækstplan DK* fra april 2013.

I de efterfølgende økonomiske redegørelser er de strukturelle Nordsø-provenuier blevet korrigeret for den varige virkning af ændrede skøn i forhold til det oprindelige forløb, jf. *Finansministeriets metode til beregning af strukturel saldo* revideret september 2014.

DØR beregner det strukturelle Nordsø-provenu ved et 7-års centreret glidende gennemsnit af de faktiske/skønnede indtægter. Dermed er det strukturelle provenu for Nordsøindtægterne en udglatning af udsvingene i de faktiske/skønnede oliepriser og den faktiske/skønnede olie- og gasproduktion.

Således kan vurderingen af det strukturelle provenu fra Nordsø afvige fra finansministeriets vurdering, hvis DØR skønner en anden oliepris og olie- og gasproduktion.

Indtægter fra pensionsafkastskatten

Det strukturelle provenu for pensionsafkastbeskatningen beregnes på baggrund af en antagelse om et normalafkast af investeringerne i pensionsformuen samt skattesatsen for pensionsafkastskatten og den skattepligtige andel af pensionssektorens afkast. Normalafkastet (inkl. omvurderinger) vurderes eksempelvis til ca. 4¾ pct. af den private strukturelle pensionsformue i 2016 og til ca. 4½ pct. i 2025.

I Finansministeriet beregnes det strukturelle PAL-provenu med udgangspunkt i en antagelse om et normalafkast på pensionsformuen på 4½ pct. svarende til det forudsatte langsigtede renteniveau i Finansministeriets fremskrivninger. Tilgangen er den samme som i DØR's beregning, men med et lavere antaget normalafkast på kort sigt.

Selskabsskat ekskl. Nordsø

Det strukturelle provenu fra selskabsskat ekskl. den selskabsskat der betales af Nordsøaktiviteter er beregnet på baggrund af et gennemsnit over perioden 2000-12 af de faktiske skatteindtægter som andel af BVT i selskaber ekskl. Nordsøaktiviteter.¹ BVT i selskaber ekskl. Nordsøaktiviteter kan være en bedre approksimation for værdiskabelsen i de virksomheder, som betaler selskabsskat, end BNP. I beregningen korrigeres der for lovgivning, der påvirker provenuet, hvilket især drejer sig om den gradvise nedsættelse af selskabsskattesatsen frem til 2016 aftalt med *Vækstplan DK* fra april 2013.

¹ Dette omregnes så til procent af BNP.

Registreringsafgiften

Det strukturelle provenu fra registreringsafgiften følger Finansministeriets strukturelle provenu. Det strukturelle provenu afhænger overordnet set af bilkøbet, priserne, sammensætning af bilsalget og fradrag for brændstoføkonomi mv. Finansministeriet skønner over det strukturelle niveau med afsæt i konkrete skøn for disse komponenter i afgiftsgrundlaget frem mod 2021.

Offentlige nettorenter

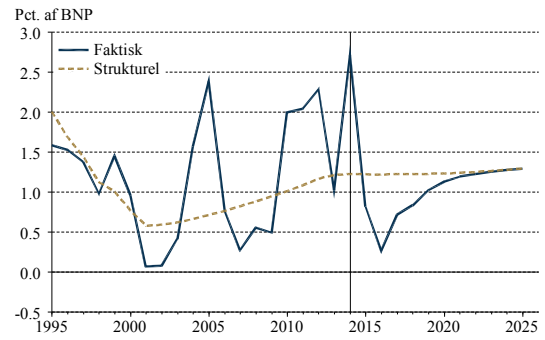
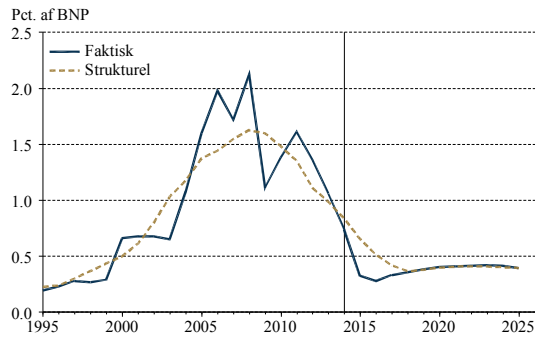
De strukturelle offentlige nettorenteudgifter følger Finansministeriets metode og fastlægges på baggrund af et syvårs centreret glidende gennemsnit. Forskelle i forudsætninger omkring rente- og gælds niveau kan medføre afvigelser imellem finansministeriets og DØR's vurderinger.

Øvrige særlige budgetposter, netto

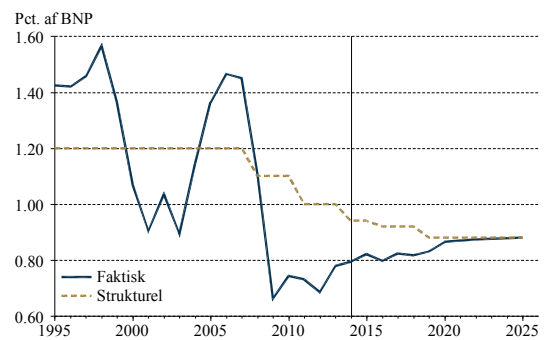
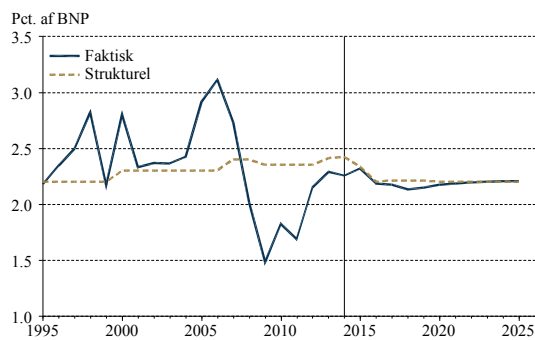
De øvrige særlige budgetposter i den makroøkonomiske model SMEC er nogle poster, som har udvist en del udsving samtidigt med, at de ikke har et tydeligt "normalt niveau". Et eksempel er kaptitalskatter, som er afgifter af arv og gaver. Det strukturelle provenu for disse poster beregnes derfor som et centreret 7-års glidende gennemsnit.

De strukturelle niveauer for de særlige poster fremgår af figur A-C.

Figur A. Nordsø og PAL-skat



Figur B. Ordinær selskabsskat og registreringsafgift



Figur C. Offentlige nettorenter og øvrige særlige poster

