

**Baggrundsnotat til offentlige finanser**  
***Dansk Økonomi, efterår 2019***

**Indhold**

1	Indledning .....	2
2	Udvikling på de offentlige finanser til 2025 .....	2
3	Ændringer i skøn for de offentlige finanser .....	6
4	Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen .....	7
5	Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode.....	9
6	Finanseffekter.....	11
	Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo .....	13
	Bilag 2 Ændringer fra seneste fremskrivning .....	14

## 1 Indledning

Dette notat dokumenterer fremskrivningen af de offentlige finanser, som er præsenteret i afsnit 1.4 i *Dansk Økonomi, efterår 2019*. Den makroøkonomiske fremskrivning, der ligger bag fremskrivningen af de offentlige finanser, fremgår af afsnit 1.2 i *Dansk Økonomi, efterår 2019* og er nærmere dokumenteret i *Baggrundsnotat til konjunkturvurdering – Dansk Økonomi, efterår 2019*.

Afsnit 2 indeholder en beskrivelse af udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025. I afsnit 3 sammenlignes skønnen over indtægter og udgifter med de tilsvarende skøn fra *Dansk Økonomi, forår 2019*. I afsnit 4 sammenlignes formandskabets skøn for den offentlige saldo med regeringens seneste skøn fra august 2019 i *Økonomisk Redegørelse og Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse*. I afsnit 5 beskrives udviklingen i den strukturelle saldo frem mod 2025. Afsnit 6 gennemgår finanspolitikens bidrag til den økonomiske aktivitet (de såkaldte finanseffekter).

## 2 Udvikling på de offentlige finanser til 2025

Skønnene for de offentlige finanser tager udgangspunkt i konjunkturprognosen samt forudsætninger om den vedtagne skattelovgivning og politiske aftaler samt det tekniske forslag til finanslov for 2019, jf. boks 1.

Der var overskud på de offentlige finanser i 2017 og 2018, og der er også udsigt til overskud på de offentlige finanser i 2019, jf. tabel 1. Det er første gang siden finanskrisen, at der er udsigt til overskud flere år i træk. Det vurderes dog, at overskuddet skyldes midlertidigt høje skatteindtægter. Høje afkast på aktiemarkedet har medvirket til, at de samlede indtægter fra pensionsafkastbeskatning, selskabsskat og aktieindkomst har været højere end normalt i de tre år. Det er forudsat, at disse særligt volatile skatteindtægter også i år vil blive højere end normalt, men provenuet gradvist vil blive normaliseret i de efterfølgende år.

Fra 2018 til 2025 ventes de offentlige indtægter og udgifter at vige lidt som andel af BNP. De offentlige indtægter viger dels som følge af et faldende provenu fra indtægter tæt knyttet til de finansielle markeder, dels fordi indtægterne fra personskatter viger blandt andet som følge af en stigende rente, der øger rentefradraget. Udgifterne falder i de første år blandt andet som følge af, at udgiftslofterne kun giver plads til en begrænset vækst i det offentlige forbrug. For en oversigt over de offentlige indtægter og udgifter i mia. kr. se bilag 1.

De høje indtægter knyttet til de finansielle markeder ventes at falde tilbage fra 2020, så overskuddet i nogle år igen vendes til et lille underskud eller omtrent balance fra 2021. Fremadrettet skønnes en lille forbedring af den offentlige saldo, så der i 2025 ventes et lille overskud på den offentlige saldo på ca. 0,1 pct. af BNP.

### *Boks 1. Fremskrivningsprincipper*

Fremskrivningen af de offentlige finanser tager udgangspunkt i vedtagen politik. Det vil i praksis sige, at der indarbejdes den gældende lovgivning på skatteområdet, udgiftslofter og overførselssatser. Derudover indarbejdes indgående politiske aftaler (også selvom de endnu ikke er udmøntet i lov) samt det tekniske forslag til finanslov for 2019, der blev fremlagt i august 2019.

Centrale forudsætninger:

- I 2019 følger det nominelle offentlige forbrug regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2019*. I *Økonomisk Redegørelse* opereres der med en reserve på ca. 1 mia. kr. under udgiftsloftet, som det i denne fremskrivning beregningsteknisk er forudsat vil blive anvendt til offentligt forbrug.
- Det offentlige forbrug er derefter fastlagt med afsæt i udgiftslofterne for 2020-23. Fra 2024 og frem forudsættes det offentlige forbrug at følge et demografi- og velstandskorrigeret forløb, hvilket indebærer en realvækst på ca. 1 pct. årligt for 2024-25.
- I 2019 forudsættes de offentlige investeringer at følge regeringens skøn fra *Økonomisk Redegørelse, august 2019*. Fra 2020 følger investeringerne et beregningsteknisk forløb, hvor det reale K/Y-forhold holdes omtrent konstant.
- Indkomstoverførslerne fremskrives med afsæt i de gældende regler vedtaget af folketingsrådet. Det indebærer blandt andet, at en række overførselsindkomster mindrereguleres i forhold til satsreguleringsprocenten i perioden frem til 2023 som følge af skattereformen fra 2012. Derudover indføres der for de fleste overførselsindkomster en opsparring til pension på 0,3 pct. af overførselsindkomsten fra 2020 stigende til 1,8 pct. i 2025. Samtidig afskaffes det årlige bidrag til satsreguleringspuljen på 0,3 pct.
- Provenuet fra skatter og afgifter fremskrives med udgangspunkt i de lovbestemte satser. Det forudsættes, at nominalprincippet for en række punktafgifter fastholdes.

Personskatterne skønnes at falde fra 19,7 pct. af BNP i 2018 til 19,5 pct. i 2025. Personskatterne trækkes op af, at lønkvoten gradvist forventes at stige op mod det historiske gennemsnit frem mod 2025. I modsat retning trækker en forventet stigning i renterne, der øger rentefradraget og bidrager til et fald i provenuet fra personskatterne. Endeligt mindsker skattereformen fra februar 2018 personskatterne de næste år.

Nordsøprovenuet forventes at være på et forholdsvist lavt niveau i de kommende år, blandt andet som følge af genopbygningen af Thyra feltet. I takt med, at oliepriserne ventes at stige, og produktionen øges, efter at Thyra feltet er genopbygget, ventes et stigende provenu fra nordsøbeskatningen frem mod 2025.

Indtægterne fra punktafgifter falder svagt frem mod 2025. Det skal blandt andet ses i lyset af, at visse energiafgifter er nedsat i *Energiaftale af 29. juni 2018*. I 2018 og 2019 medfører et højt bilsalg, at provenuet fra registreringsafgiften er højt, men frem mod 2025 ventes det, at provenuet bliver reduceret. Det lavere provenu fra registreringsafgiften hænger blandt andet sammen med, at en løbende forbedring af

brændstofeffektivitet for personbiler gradvist reducerer registreringsafgiften med de gældende regler. Momsprovenuet vurderes at være omtrent uændret fra 2018 til 2025.

Afskrivningernes andel af BNP vurderes at falde svagt, men det modsvares af et tilsvarende fald på udgiftssiden. Øvrige indtægter ventes at udgøre en stort set konstant andel af BNP.

Tabel 1. Offentlige indtægter, udgifter og saldo

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----							
Personskatter mv. <sup>a)</sup>	19,7	19,8	19,8	19,7	19,6	19,6	19,6	19,5
Aktieskat	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Arbejdsmarkedsbidrag	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,5	4,5
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	2,7	2,9	2,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4
Nordsø-indtægter	0,4	0,2	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Pensionsafkastskat	0,6	2,3	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Moms	9,8	9,6	9,7	9,7	9,7	9,7	9,8	9,8
Registreringsafgift	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Punktafgifter	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Afskrivninger	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Øvrige skatter og afgifter <sup>b)</sup>	4,1	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
<b>Offentlige primære indtægter i alt<sup>c)</sup></b>	<b>49,8</b>	<b>51,0</b>	<b>49,4</b>	<b>48,8</b>	<b>48,4</b>	<b>48,4</b>	<b>48,4</b>	<b>48,5</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	21,9	21,7	21,7	21,6	21,6	21,7	21,7	21,7
Afskrivninger (del af off.forbrug)	2,7	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Offentlige investeringer	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2
Indkomstoverførsler	16,0	16,0	16,1	16,1	16,0	15,9	15,9	15,9
Subsidier (dansk finansieret)	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Øvrige udgifter	3,6	3,2	3,4	3,6	3,2	3,2	3,2	3,2
<b>Offentlige primære udgifter i alt<sup>c)</sup></b>	<b>49,3</b>	<b>48,7</b>	<b>48,9</b>	<b>49,0</b>	<b>48,5</b>	<b>48,4</b>	<b>48,3</b>	<b>48,2</b>
Offentlige primære saldo	0,4	2,3	0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Nettorenteindtægter i off. sektor	0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>0,6</b>	<b>2,2</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>

a) Personskatter omfatter kildeskatter – herunder ejendomsværdiskat, arbejdsmarkedsbidrag, husholdningernes vægtafgift og andre personlige indkomstskatter, som omfatter beskatning af kapitalpension.

b) Posten omfatter blandt andet grundskyld.

c) Indtægter og udgifter i alt er ekskl. renter.

d) Offentlige investeringer er inkl. udgifter til forskning og udvikling.

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

De offentlige udgifter vurderes, som nævnt, at vokse lidt langsommere end BNP frem mod 2025.

Det offentlige forbrug ventes at udgøre en faldende andel af BNP frem mod 2021, da udgiftslofterne for disse år stiger i langsommere tempo, end BNP ventes at gøre, mens

udgiftsloftet for 2022 medfører, at det offentlige forbrug vil være stort set uændret som andel af BNP sammenlignet med 2021. Forslaget til udgiftslofter for 2023 giver mulighed for en realvækst i det offentlige forbrug på 1,6 pct., hvilket indebærer, at udgiften til offentligt forbrug øges lidt fra 2022 til 2023. I 2024-25 er det lagt til grund, at de offentlige udgifter vil følge et demografi- og velstandskorrigeret forløb, og det offentlige forbrug stiger som et resultat heraf i nogenlunde samme takt som BNP fra 2023.

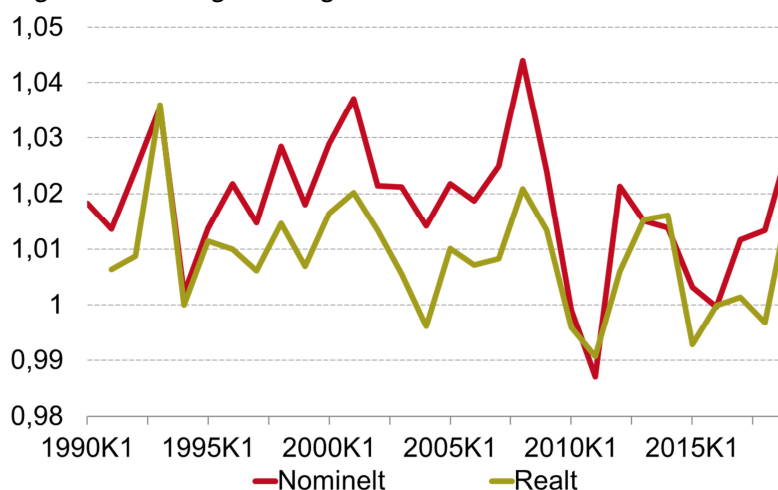
Overførselsindkomsterne ventes at udgøre en faldende andel af BNP, hvilket dels skyldes den aftalte mindreregulering af visse overførselsindkomster fra skattereformen i 2012, dels at den stigende pensionsalder er med til at reducere overførselsindkomsterne til pensioner mv. svagt frem mod 2025.

Udviklingen i de øvrige offentlige udgifter er præget af engangsforhold. I 2018 er posten høj som følge af tilbagebetaling af efterlønsbidrag, mens de nye ejendomsvurderinger ventes at indebære, at der bliver tilbagebetalt ejendomsskatter, der er opkrævet af en for høj vurdering. De største tilbagebetalinger ventes at falde i 2020-22, så øvrige udgifter reduceres fra 2023 og er nogenlunde konstant til 2025.

### Offentligt forbrug i 2019

For 2019 er der forudsat en realvækst i det offentlige forbrug på 1,0 pct., jf. boks om fremskrivningsprincipper. Set i lyset af de foreløbige nationalregnskabstal for første halvår, vil det kræve en relativ høj vækst i andet halvår. Siden 1990 har der kun tre gange været et så højt forbrugsniveau i andet halvår i forhold til første halvår, jf. figur 1.

Figur 1. Offentligt forbrug i andet halvår i forhold til første halvår



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

### 3 Ændringer i skøn for de offentlige finanser

Den offentlige saldo vurderes at udvise et større overskud i år end vurderet i foråret, jf. tabel 2. Det skyldes hovedsageligt, at indtægterne fra pensionsindkomstskatten vurderes at blive højere. Næste år er der også tale om en opjustering af skønnet for den offentlige saldo, og det højere skøn stammer fra indtægtssiden, hvor det især er udskydelsen af de forventede rentestigninger, der løfter skønnet for pensionsafkastbeskatning og skatteindtægterne som følge af lavere skatteværdi af rentefradraget.

Tabel 2. Ændring i skøn for offentlige indtægter, udgifter og saldo

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----							
Personskatter mv.	-0,1	0,1	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
Aktieskat	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbejdsmarkedsbidrag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	-0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordsø-indtægter	0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Pensionsafkastskat	0,0	1,2	0,3	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Moms	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Registreringsafgift	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Punktafgifter	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Afskrivninger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige skatter og afgifter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Afskrivninger (del af off.forbrug)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige investeringer	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Indkomstoverførsler	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Subsidier (dansk finansieret)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige udgifter	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Offentlige primære saldo	0,0	1,8	0,8	0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Nettorenteindtægter i off. sektor	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>1,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>

Anm.: Tabellen viser nærværende fremskrivning fratrukket forrige fremskrivning.

Kilde: Dansk Økonomi, efterår 2019 og Dansk Økonomi, forår 2019.

Ændringerne frem mod 2025 er beskrevet i afsnit 5 om skøn for den strukturelle saldo.

## 4 Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen

Den offentlige saldo vurderes at udvise et lidt større overskud i år end vurderet af regeringen i *Økonomisk Redegørelse, august 2019*, jf. tabel 3. Det skyldes hovedsageligt, at indtægterne fra pensionsindkomstskatten vurderes at blive højere.

*Tabel 3. Forskelle i vurderingen af de offentlige finanser*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----							
Personskatter mv.	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,2
Aktieskat	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Arbejdsmarkedsbidrag	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	0,0	0,2	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Nordsø-indtægter	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Pensionsafkastskat	0,0	0,3	0,1	0,1	0,4	0,4	-0,4	-0,3
Moms	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Registreringsafgift	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Punktafgifter	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Afskrivninger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Øvrige skatter og afgifter	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,4	-0,6
Afskrivninger (del af off.forbrug)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3
Indkomstoverførsler	0,0	0,1	0,5	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0
Subsidier (dansk finansieret)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Regeringens reserve	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige udgifter	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>
Offentlige primære saldo	0,0	0,3	0,1	-0,1	0,0	0,2	-0,2	0,1
Nettorenteindtægter i off. sektor	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>

Anm.: Tabellen viser nærværende fremskrivning fratrukket regeringens seneste fremskrivning.

Kilde: Opdateret 2025-forløb – Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse, august 2019 og Dansk Økonomi, efterår 2019.

Såvel Finansministeriets seneste fremskrivning, *Opdateret 2025-forløb – Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse*, som nærværende fremskrivning udviser omtrent balance på de offentlige finanser i 2025. Denne overordnede enighed dækker imidlertid over forskellige skøn og forudsætninger på en række poster, jf. tabel 2.

I Finansministeriets fremskrivning forventes et skatteprovenu i 2025, som er 0,7 pct. af BNP højere i 2025 end ventet i nærværende fremskrivning. Heraf er der for det første en forskel på 0,3 pct. af BNP for PAL-skat, hvilket skyldes, at der i nærværende fremskrivning er anvendt renteniveauet i 2025 til beregning af provenuet, mens

Finansministeriet tager udgangspunkt i en langsigtet, højere rente, som først nås i 2040 i Finansministeriets fremskrivning. For det andet ligger Finansministeriets provenuskøn for aktie- og virksomhedsskat samlet set 0,2 pct. af BNP højere i 2025, end i nærværende fremskrivning, hvor der er lagt et mere forsigtigt skøn til grund for disse poster. Den tredje forskel stammer fra slutskatter vedrørende personlig og skattepligtig indkomst, hvor Finansministeriets provenuskøn er 0,3 pct. af BNP højere i 2025 end i nærværende fremskrivning, hvilket skal ses i lyset af forskel i beregningen af skatteværdien af husholdningernes rentefradrag, som vurderes at være lidt højere end skønnet af Finansministeriet.

Dertil kommer en forskel i forudsætningerne vedrørende provenu fra registreringsafgiften, hvor Finansministeriet forudsætter, at der sker en løbende regulering af grænserne for en brændstoføkonomisk bil, som endnu ikke er aftalt og derfor ikke medregnet i nærværende fremskrivning, jf. *Dansk Økonomi, forår 2019*. Dermed er provenuet for registreringsafgiften i Finansministeriets fremskrivning 0,2 pct. af BNP højere i 2025 end i nærværende fremskrivning.

Finansministeriets højere skøn for de offentlige indtægter modsvares af højere udgifter til offentlige investeringer og offentligt forbrug inkl. reserve. Investeringerne fremskrives af Finansministeriet med afsæt i en investeringsramme frem mod 2025, som der imidlertid ikke er offentliggjort en samlet dokumentation af. Derfor fremskrives de offentlige investeringer i nærværende fremskrivning under en beregningsteknisk antagelse, hvor K/Y-forholdet stabiliseres. Finansministeriets skøn for udgiften til offentlige investeringer er 0,3 pct. af BNP højere i 2025 end i nærværende fremskrivning.

Den største forskel på udgiftssiden er det offentlige forbrug, hvor Finansministeriets udgift er 0,6 pct. af BNP højere end i nærværende fremskrivning. Frem til 2023 (dvs. årene med udgiftslofter) er der samme reale niveau for det offentlige forbrug ekskl. afskrivninger i Finansministeriets og nærværende fremskrivning. I årene derefter fremskrives det offentlige forbrug i nærværende fremskrivning med det beregnede demografi- og velstandskorrigerede træk. Finansministeriet beregner derimod den mulige udgift til offentligt forbrug i 2025 ud fra en den finanspolitiske målsætning om balance på de offentlige finanser i 2025 og skøn for indtægter og de øvrige udgifter. I Finansministeriets fremskrivning er der dermed afsat et større beløb til offentligt forbrug i 2025, end der er lagt til grund for nærværende fremskrivning.

Der er en forskel i vurderingen af de samlede udgifter til subsidier i 2025. Det skyldes primært, at der er en forskel i fremskrivningen af udgifterne til PSO-subsider fra 2024-25. I forbindelse med konvergensprogrammet for 2018 blev fremskrivningen af PSO-subsider ændret, så de nu tager udgangspunkt i Energistyrelsens prognose for udgifterne. I nærværende fremskrivning er det hidtidige fremskrivningsprincip fastholdt, hvilket er at fremskrive udgiftsniveauet i det sidste loftsbelagte år (2023) med udviklingen i BNP frem til 2025. Fremskrivningen af PSO-subsider efter disse



beregningstekniske principper efter loftsårene svarer til behandlingen af andre poster under udgiftslofter.

## 5 Den strukturelle saldo efter budgetlovens metode

Der ventes et lille strukturelt underskud i år – ligesom det blev forventet i *Dansk Økonomi, forår 2019*. Derefter forventes omtrent strukturel balance frem til 2025. I regeringens seneste fremskrivning fra august ventes omtrent balance i 2020 og derefter et lille strukturelt overskud på vejen mod forudsat balance i 2025. I Finansministeriets fremskrivning fra august *Opdateret 2025-forløb* er der også tale om et lille strukturelt løft på vejen på 2025 i forhold til beregningen i *Konvergensprogram 2019* fra foråret, jf. tabel 4.

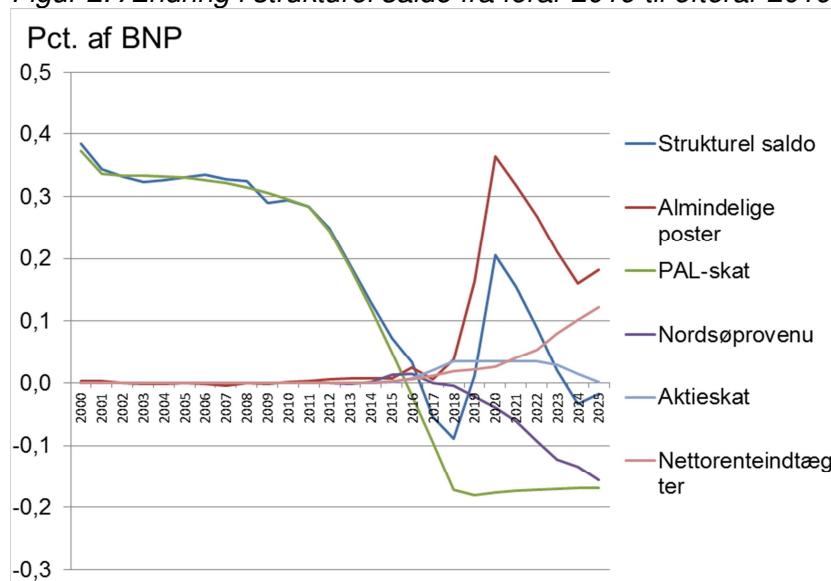
Tabel 4. Forskellige skøn for strukturel saldo

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----							
<i>Dansk Økonomi, efterår 2019</i>	0,0	-0,3	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
<i>Dansk Økonomi, forår 2019</i>	0,0	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,0	0,1	0,1
<i>Opdateret 2025-forløb</i>	0,2	-0,1	0,0	0,4	0,6	0,5	0,2	0,0
<i>Konvergensprogram 2019</i>	0,0	-0,1	0,0	0,2	0,4	0,3	0,1	0,0

Kilde: Opdateret 2025-forløb: Grundlag for udgiftslofter 2023 – teknisk fremsættelse, Konvergensprogram 2019, Dansk Økonomi, forår 2019 og egne beregninger.

Overordnet set er der beskedne ændringer i skønnene for den strukturelle saldo i forhold til seneste vurdering i *Dansk Økonomi, forår 2019*. Dette dækker dog over flere, modsatrettede ændringer, jf. figur 2.

Figur 2. Ændring i strukturel saldo fra forår 2019 til efterår 2019



Kilde: Dansk Økonomi forår 2019 og efterår 2019.

Den største ændring er en ændret beregning af det strukturelle PAL-skatteprovenu, Historisk indebærer den ændrede beregning, at strukturel saldo løftes godt 0,3 pct. af BNP, mens der i fremskrivningsperioden er tale om en strukturel reduktion på knap 0,2 pct. af BNP, jf. boks 2.

### Boks 2. Revideret beregning af strukturelt PAL-skatteprovenu

Hidtil er det strukturelle PAL-skatteprovenu blevet beregnet baseret på en konstant rente i perioden 2000-25 lig med det forudsatte renteniveau i 2025. I nærværende fremskrivning er renteniveauet i 2025 sat ned med 1½ pct.point for de fleste rentesatser i SMEC, og det er derfor ikke længere hensigtsmæssigt at lægge renteniveauet i 2025 til grund for beregningen helt fra 2000. Der anvendes derfor i stedet en faldende strukturel rente, der er konstant fra ca. 2016, og et renteled i omvurderingerne, som fanger effekten af faldende strukturel rente svarende til ligningen i SMEC. Det giver et positivt bidrag på ca. 2½ pct. i det meste af den historiske periode, som så bortfalder, når de strukturelle renter bliver konstante, lige før fremskrivningen starter.

PAL-skatteprovenuet bestemmes i SMEC med nedenstående ligning (her vist lidt forsimpelt), hvor  $t$  er skattesatsen på 15,3 pct.

$$PAL = t \cdot (Rente + Omvurdering) \cdot Formue_{-1}$$

#### Rente

Den implicite forrentning er antaget strukturelt set at være aftaget fra ca. 3¾ pct. i 2000 til 1½ pct. i perioden 2018-25.

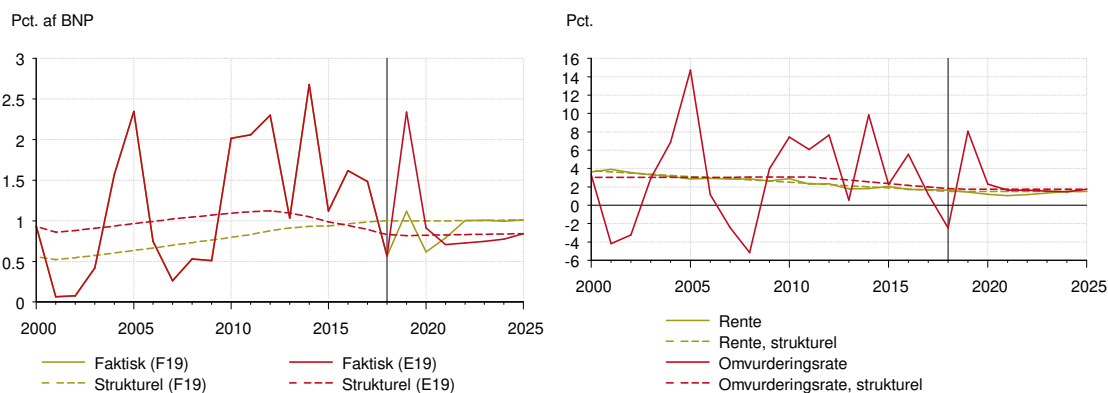
#### Omvurdering

Omvurderingerne svinger betydeligt fra år til år. I modellen er det antaget, at omvurderingerne bestemmes halvt af et merafkast på aktier i forhold til obligationer (der er som hidtil forudsat et merafkast på 3½ pct.point) og halvt af kursgevinster som følge af renteændringer (dette led giver et positivt bidrag på ca. 2½ pct. i den historiske periode, hvor der forudsættes en faldende strukturel rente).

#### PAL-skatteprovenu

i foråret (F19) hhv. efteråret (E19)

Rente og omvurdering (E19)



To øvrige ændringer i den beregnede strukturelle saldo, der er værd at bemærke, er provenuet fra nordsøbeskatningen og de offentlige nettorenteindtægter, der i store træk går ud med hinanden.

Fremskrivningen af olie- og naturgasproduktionen i Nordsøen er baseret på Energistyrelsens nyeste prognose fra august 2019 (forløbet inkl. teknologi- og efterforskningsressourcer), hvor der er beskeden ændring i forhold til forrige prognose på mellemlang sigt. Olieprisen er den anden betydende faktor bag beregningen, og skønnet for olieprisen er nedjusteret med ca. 25 dollar i 2025 i forhold til fremskrivningen i foråret. Dette indebærer, at det strukturelle provenu er nedjusteret med knap 0,2 pct. af BNP i 2025.

Danmark har en beskeden offentlig nettoformue på ca. 3 pct. af BNP, mens aktiver og passiver skønnes at udgøre 55 hhv. 52 pct. af BNP i 2025. I fald aktiver og passiver blev ens forrentet, ville en renteændring på 1½ pct.point (som den tiårige statspapirrente er nedjusteret med) mindske de offentlige nettorenteindtægter med 0,04 pct. af BNP i 2025. Imidlertid forudsættes det i fremskrivningen – i tråd med den historiske udvikling – at passiver forrentes med den tiårige statspapirrente tillagt et lille rentespænd på ½ pct.point, mens forrentningen af offentlige aktiver forudsættes at være knap ½ pct.point lavere end forrentningen af passiverne. Alle rentespænd mellem renter i modellen er eftersat i forbindelse med den generelle rentenedjustering i fremskrivningen, og for de offentlige rente har det betydet, at rentespændet mellem passiver og aktiver er indsnævret med ca. ¼ pct.point. Dette indebærer isoleret set en opjustering af nettorenteindtægterne på knap 0,2 pct. af BNP i 2025 i forhold til vurderingen i *Dansk Økonomi, forår 2019*. Samlet set er der tale om en opjustering af de offentlige nettorenteindtægter med godt 0,1 pct. af BNP i 2025.

## **6 Finanseffekter**

Finanseffekten beskriver den førte finanspolitik bidrag til BNP-væksten det første år. Finanspolitik i denne sammenhæng er defineret som diskretionære politiske beslutninger, der direkte påvirker de offentlige udgifter og indtægter. Finanseffekten beskriver forskellen mellem den planlagte finanspolitik og et finanspolitisk neutralt forløb.

Neutral finanspolitik er på indtægtssiden defineret ved uændrede skattesatser og fradrag. For indkomstoverførsler er neutral finanspolitik defineret ved, at satserne for overførslerne reguleres med satsreguleringsprocenten (dvs. følger lønudviklingen med to års lag). For det offentlige forbrug indebærer neutral finanspolitik, at det offentlige varekøb følger udviklingen i strukturelt BNP, mens den offentlige løn følger den private løn, og antallet af offentligt beskæftigede følger udviklingen i den strukturelle beskæftigelse.

Finanspolitikken vurderes at være omtrent neutral til svag kontraktiv i 2019-22, jf. tabel 5. Det er særligt udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter, der dæmper aktiviteten. Det skyldes primært, at den offentlige beskæftigelse stiger langsommere end den strukturelle beskæftigelse.

Der er enkelte finanspolitiske tiltag, som der ikke direkte regnes aktivitetsevirkning af. Disse engangsforhold dækker denne gang over tilbagebetaling af efterlønsbidrag i 2018 med et tilsvarende negativt bidrag i 2019.

*Tabel 5. Finanspolitikens aktivitetsevirkning*

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. -----							
Udgifter i alt	-0,3	0,0	-0,2	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0
offentligt forbrug	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
offentlige investeringer	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
indkomstoverførsler	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	-0,1	0,0	0,0	0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
personlige skatter	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
øvrige	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0
engangsforhold	0,1	-0,1						
Finanseffekt m. engangsforhold	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0

Kilde: Egne beregninger.

Det nye udgiftsloft for 2023 muliggør en realvækst i det offentlige forbrug, som er på niveau med den forventede strukturelle vækst i økonomien i øvrigt, og en vækst i den offentlige beskæftigelse, som er højere end den skønnede strukturelle beskæftigelse, hvilket vil give et lille positivt aktivitetsbidrag til økonomien.

## Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo

Hovedposterne for de offentlige indtægter, udgifter og den offentlige saldo i mia. kr. fremgår af nedenstående tabel. Den offentlige saldo ventes at udvise et overskud på ca. 50 mia. kr. i år, og der ventes et mindre overskud på ca. 10 mia. kr. i 2020.

Tablet 6. Hovedposter på den offentlige saldo

	2018	2019	2020
	----- Mia. kr. -----		
Personskatter mv.	437,8	454,5	466,7
Aktieskat	28,2	27,7	26,0
Arbejdsmarkedsbidrag	98,2	100,8	103,6
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	60,6	65,7	63,1
Nordsø-indtægter	8,0	3,5	0,4
Pensionsafkastskat	12,6	53,8	21,5
Moms	216,9	220,7	227,8
Registreringsafgift	20,6	19,2	19,1
Punktafgifter	72,1	72,2	72,5
Afskrivninger	59,3	61,7	62,4
Øvrige skatter og afgifter	92,0	94,2	98,0
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>1.106,2</b>	<b>1.173,9</b>	<b>1.161,2</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	486,9	499,3	511,0
Afskrivninger (del af off.forbrug)	59,3	61,7	62,4
Offentlige investeringer	75,4	78,3	78,8
Indkomstoverførsler	356,0	367,3	378,3
Subsidier (dansk finansieret)	38,3	39,8	39,4
Øvrige udgifter	80,7	74,5	79,7
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>1.096,6</b>	<b>1.120,7</b>	<b>1.149,7</b>
Offentlige primære saldo	9,6	53,2	11,5
Nettorenteindtægter i off. sektor	2,8	-1,7	-0,6
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>12,4</b>	<b>51,5</b>	<b>10,8</b>

## Bilag 2 Ændringer fra seneste fremskrivning

Hovedposterne for de offentlige indtægter, udgifter og den offentlige saldo i mia. kr. i nærværende fremskrivning (*Dansk Økonomi, efterår 2019*) fratrukket forrige fremskrivning (*Dansk Økonomi, forår 2019*) fremgår af nedenstående tabel. Den offentlige saldo skønnes at udvise et større overskud i år (ca. 40 mia. kr.) og næste år (ca. 20 mia. kr.) end vurderet i foråret.

Tablet 7. Ændring i skøn for offentlige indtægter, udgifter og saldo

	2018	2018	2019	2020
	Niveau	-----	Mia. kr.	-----
Personskatter mv.	437,8	-2,2	2,5	4,7
Aktieskat	28,2	0,2	1,0	2,1
Arbejdsmarkedsbidrag	98,2	0,1	0,0	-0,9
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	60,6	-1,4	5,3	4,0
Nordsø-indtægter	8,0	1,6	0,4	-2,5
Pensionsafkastskat	12,6	0,0	28,1	6,9
Moms	216,9	1,1	0,0	-2,4
Registreringsafgift	20,6	0,0	-0,9	-1,1
Punktafgifter	72,1	0,6	0,3	0,2
Afskrivninger	59,3	0,0	0,1	-0,5
Øvrige skatter og afgifter	92,0	2,7	0,8	0,3
<b>Offentlige primære indtægter i alt</b>	<b>1.106,2</b>	<b>2,7</b>	<b>37,7</b>	<b>10,8</b>
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	486,9	-0,3	-0,2	-2,2
Afskrivninger (del af off.forbrug)	59,3	0,0	0,1	-0,5
Offentlige investeringer	75,4	0,1	-1,5	-3,1
Indkomstoverførsler	356,0	-0,2	-3,3	-3,5
Subsidier (dansk finansieret)	38,3	0,0	0,4	-0,6
Øvrige udgifter	80,7	2,6	0,1	0,6
<b>Offentlige primære udgifter i alt</b>	<b>1.096,6</b>	<b>2,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-9,3</b>
Offentlige primære saldo	9,6	0,6	42,1	20,0
Nettorenteindtægter i off. sektor	2,8	0,5	0,4	1,1
<b>Offentlige saldo, i alt</b>	<b>12,4</b>	<b>1,1</b>	<b>42,5</b>	<b>21,1</b>

Anm.: Tabellen viser nærværende fremskrivning fratrukket forrige fremskrivning.

Kilde: *Dansk Økonomi, efterår 2019* og *Dansk Økonomi, forår 2019*.