

Baggrundsnotat til offentlige finanser, kapitel II
Dansk Økonomi, forår 2022

Indhold

1	Indledning	2
2	Ændring i skøn for den offentlige saldo	2
3	Sammenligning med regeringen	4
4	Sammenligning af den strukturelle saldo 2019-25 med regeringen	6

1 Indledning

I dette notat sammenlignes de aktuelle skøn med skønnene i Dansk Økonomi, efterår 2021 i afsnit 2. I det efterfølgende afsnit 3 sammenlignes skøn i nærværende fremskrivning med vurderingen i *Danmarks Konvergensprogram 2022*. Endeligt sammenlignes vurderingen af den strukturelle saldo i denne fremskrivning med *Danmarks Konvergensprogram 2022* i afsnit 4.

2 Ændring i skøn for den offentlige saldo

Frem mod 2030 er der kun marginale ændringer i skønnet for den offentlige saldo i perioden 2025 til 2030, jf. tabel 1. Det dækker dog over, at både indtægter og udgifter er faldet lidt i procent af BNP. Faldet som andel af BNP skal blandt andet ses som udtryk for, at søtransport antages at udgøre en større andel af BNP i denne fremskrivning end i *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Størrelsen af branchen søtransport har ikke nogen nævneværdig betydning for hverken de offentlige indtægter eller udgifter, så når denne branche bidrag til BNP øges vil det teknisk reducere de offentlige indtægter og udgifter som andel af BNP.

Der er noget større revisioner af den offentlige saldo i 2021 til 2024, hvor skønnet for 2021 i *Dansk Økonomi, efterår 2021* er blevet erstattet af Danmarks Statistiks første foreløbige opgørelse af den offentlige saldo. Det har vist sig, at indtægterne blev væsentligt større end skønnet. De højere indtægter er særligt drevet af indtægter fra pensionsafkastskat (PAL) og selskabsskatter.

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

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	Pct. af BNP										
Personskatter mv.	0,0	-0,4	-0,7	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3
Aktieskat	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Arbejdsmarkedsbidrag	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	0,0	1,0	0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Nordsø-indtægter	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1
Pensionsafkastskat	0,0	1,9	-0,3	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Moms	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Registreringsafgift	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Punktafgifter	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Afskrivninger	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige skatter og afgifter	0,0	0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Offentlige primære indtægter i alt	0,1	2,7	-1,4	-0,8	-0,7	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	0,0	-0,3	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Afskrivninger (del af off.forbrug)	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige investeringer	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	0,0	-0,4	-0,6	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Subsidier (dansk finansieret)	0,0	-0,4	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Øvrige udgifter	0,0	-0,5	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige primære udgifter i alt	0,0	-1,8	-1,1	-0,1	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Offentlige primære saldo	0,1	4,4	-0,3	-0,8	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nettorenteindtægter i off. sektor	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Offentlige saldo, i alt	0,1	4,4	-0,2	-0,6	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0

Indtægter fra personskatter i 2021 blev stort set som skønnet i Dansk Økonomi, efterår 2021, men BNP blev højere. Derfor endte personskatterne med at være noget lavere som procent af BNP i 2021 end skønnet. Frem mod 2030 er personskatterne nedjusteret,

hvilket skal ses i lyset af, at den samlede lønsum som procent af BNP er nedjusteret i forhold til efteråret 2021. Samtidigt er renten steget hurtigere end forventet, hvilket medfører rentefradraget øges. Skønnet for renten i 2030 er uændret siden efteråret, alligevel er rentefradraget øget i 2030. Det skyldes, at der er flere husholdninger, der vil optage nye 30 årige realkredit lån til den høje rente, end det var forudsat i efteråret med den langsommere rentestigning.

Selskabsskatterne var meget høje i 2021. Det er uklart i hvilket omfang, at disse høje selskabsskatter er udtryk for midlertidige forhold, der blandt andet kan hænge sammen med covid-19 har skabt nogle særlige forhold, der kan have medført ekstraordinært høje indtægter for nogle selskaber. Det er i denne fremskrivning forudsat, at det strukturelle niveau for selskabsskatterne som andel af BNP som udgangspunkt er uændret i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Der er dog sket en revision i form af den særlige forhøjede selskabsskat på finansielle virksomheder (bankskatten). Det har medført, at det strukturelle niveau for selskabsskatten er opjusteret med knap 0,1 pct. af BNP, hvilket giver udslag i lidt højere selskabsskatter i hele perioden frem mod 2030.

Nordsøindtægterne har i de senere år været på et meget lavt niveau, da produktionen af olie og gas har været lav samtidigt med, at priserne på olie har været relativt lave. Den kraftige stigning i olie- og gaspriserne ventes at medføre en væsentlig stigning i indtægterne for de kommende år. De højere priser på olie udløser også en højere beskatning af indtægterne for olieproducenterne. Det er de højere priser og den højere skattesats, der er baggrunden for opjusteringen af indtægterne, da der ikke er nye skøn for produktionen i den danske del af Nordsøen.

PAL-skatten gav et meget højt provenu i 2021 trukket op af høje afkast på de globale aktiemarkeder. I år ventes et lavt afkast. Det skal ses i lyset af, at renten allerede er steget, hvilket vil medføre et kurstab på pensionsinstitutternes beholdning af lange obligationer, samtidigt er aktiekurserne faldet. Så samlet set ventes et meget lavt provenu fra PAL-skat i år. Det er forudsat, at provenuet fra PAL-skat gradvist vil bevæge sig op mod det strukturelle niveau, der er uændret siden *Dansk Økonomi, efterår 2021*.

Indtægterne fra moms er opjusteret lidt siden efteråret. Opjusteringen skal blandt andet ses i lyset af, at det private forbrug og boliginvesteringer udgør en lidt større andel af BNP. Det er netop disse områder, hvor momsbelastningsgraden er højest. Samtidigt er der sket en forskydning i det private forbrug i retning af de dele, der har en høj momsbelastningsgrad.

På udgiftssiden vurderes det offentlige forbrug at udgøre en lidt mindre andel af BNP frem mod 2030. Det kommer på trods af, at den underliggende fremskrivning af væksten i det offentlige forbrug er stort set den samme som i *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Forskellen er således opstået fordi den højere inflationen har påvirket deflatoren for det offentlige forbrug og BNP forskelligt. De højere energipriser slår kraftigere igennem på

den generelle BNP deflator end på deflatoren for det offentlige forbrug, der således er aftaget som andel af BNP i 2030.

Indkomstoverførslerne ventes at udgøre en mindre andel af BNP på det korte sigt, end det var tilfældet i efteråret. Det skal ses i lyset af, at ledigheden er lidt lavere, men i høj grad også den højere løn- og prisvækst på kort sigt. Overførselsindkomsterne følger lønudviklingen med et lag på 2 år, så reguleringen af overførselsindkomsterne i år afhænger af lønudviklingen på det private arbejdsmarked i 2020. Når priser og lønninger stiger på kort sigt vil det øge nominelt BNP, mens overførselsindkomsterne ikke stiger. Efter et par år bliver overførselsindkomsterne reguleret op og vil indhente det midlertidige efterslæb. Det er baggrunden for, at overførselsindkomsterne er lave på kort sigt, men uændrede på længere sigt.

Der er et udsving i udgifterne til øvrige udgifter på den korte bane i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2021*. Det skyldes primært, at udbetalingen af erstatningerne til minkavlerne nu ventes at blive periodiseret anderledes. Der er i denne fremskrivning sket en forskydning af udgift til erstatninger fra 2021 til 2022 og 2023. Den samlede erstatning er uændret. På langt sigt er der ikke ændret ved de strukturelle niveauer for posten øvrige udgifter.

3 Sammenligning med regeringen

Der er kun relativt små forskelle i vurderingen af en offentlige saldo sammenlignet med regeringen. En del af forskellene vedrører en forskellig vurdering af de offentlige nettorenteindtægter frem mod 2030, hvor der i nærværende fremskrivning vurderes lidt større nettorenteindtægter, end det er tilfældet i regeringens fremskrivning i *Danmarks Konvergensprogram 2022*. Ses der på den primære saldo er der kun en forskel på 0,1-0,2 pct. af BNP i perioden 2028-30, hvor saldoscønnene ikke er påvirket af forskelle i vurderingen af konjunktursituationen eller andre midlertidige forhold.

Personskatterne vurderes lidt højere frem mod 2028 i nærværende fremskrivning end hos Finansministeriet. Det skyldes dels forskelle i vurderingen af konjunktursituationen og dels en lidt forskellig vurdering af skatteværdien af fradrag.

Indkomsten fra aktieindkomstskat vurderes generelt lidt lavere i nærværende fremskrivning end hos Finansministeriet. Det skyldes, at der er en forskellig vurdering af det strukturelle niveau på langt sigt. I de første år er der en mindre forskel på vurderingen af indtægten fra aktieindkomstskat. Det skyldes blandt andet, at det i nærværende fremskrivning vurderes, at indtægten fra aktieindkomstkatten i år vil være lidt over sit strukturelle niveau blandt andet som følge af, at der har været store udbytteudbetalinger i starten af året.

Der er relativt store forskelle i vurderingen af indtægten fra pensionsafkastskatten (PAL). Det skyldes på den korte bane, at der er en forskel på vurderingen af det faktiske afkast, hvor Finansministeriet skønner et afkast, der er væsentligt lavere end vurderet i denne

fremskrivning frem til 2025. Herefter følger skønnene i både nærværende fremskrivning og i *Danmarks Konvergensprogram 2022* det strukturelle niveau, hvor Finansministeriet vurderer, at det strukturelle provenu er højere, end det er vurderet i nærværende fremskrivning.

Punktafgifterne vurderes i nærværende fremskrivning at give et lidt højere provenu end vurderet af Finansministeriet. Det skyldes blandt andet, at der er en forskel på vurderingen af det private forbrug af energi, hvor der er særligt store punktafgifter. I fremskrivningen i *Dansk Økonomi, forår 2022* forventes et højere privat forbrug af energi i mængder, end det er tilfældet i *Danmarks Konvergensprogram 2022*.

Tabel 2 Forskel i skøn til Finansministeriet

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	----- Pct. af BNP -----										
Personskatter mv.	0,0	0,0	-0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Aktieskat	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Arbejdsmarkedsbidrag	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordsø-indtægter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Pensionsafkastskat	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,5
Moms	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Registreringsafgift	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Punktafgifter	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Afskrivninger	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige skatter og afgifter	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Offentlige primære indtægter i alt	0,0	0,0	-0,6	0,0	0,3	0,4	-0,3	-0,4	-0,5	-0,7	-0,8
Offentligt forbrug ekskl. afskrivninger	0,0	0,0	-0,2	0,3	0,2	0,1	-0,1	-0,4	-0,6	-0,7	-0,8
Afskrivninger (del af off.forbrug)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige investeringer	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Indkomstoverførsler	0,0	0,0	-0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Subsidier (dansk finansieret)	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
Regeringens reserve	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige udgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Offentlige primære udgifter i alt	0,0	0,0	-0,5	0,4	0,5	0,7	0,2	-0,4	-0,8	-0,9	-0,9
Offentlige primære saldo	0,0	0,0	-0,1	-0,5	-0,3	-0,3	-0,5	0,0	0,2	0,2	0,1
Nettorenteindtægter i off. sektor	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
Offentlige saldo, i alt	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,3	-0,3	-0,6	0,0	0,3	0,3	0,3

Kilde: Dansk Økonomi, forår 2022 og Danmarks Konvergensprogram 2022, Finansministeriet.

Den største forskel på udgiftssiden frem mod 2030 er det offentlige forbrug. Frem til 2025 er væksten i det offentlige forbrug eksklusiv afskrivninger den samme i denne fremskrivning og i *Danmarks Konvergensprogram 2022*. Det skyldes, at der er aftalt udgiftslofter for årene frem til 2025 i faste priser. Når der alligevel er små forskelle i årene frem til 2025 skyldes det, at der er lidt forskellige vurderinger af konjunktursituationen og den relative prisudvikling på BNP og det offentlige forbrug i de to fremskrivninger. samme frem til 2025, hvor der er aftalt udgiftslofter i faste priser for det offentlige forbrug. Efter 2025 følger de to fremskrivninger beregningstekniske forløb. Der er lidt højere vækst i det beregningstekniske forløb i Finansministeriets fremskrivning, end der er i denne fremskrivning. Samtidigt er der en forskel på inflationens betydning for henholdsvis BNP og det offentlige forbrug i de to fremskrivning. Det indebærer, at BNP

i denne fremskrivning vurderes, at være højere i kroner i 2030, end det er tilfældet i Konvergensprogrammet. Prisudviklingen på det offentlige forbrug vurderes også lidt højere end i Konvergensprogrammet, men det mere end opvejes af det højere prisniveau for BNP.

Der er en forskel i vurderingen af udgifterne til overførselsindkomster på ca. 0,2 pct. af BNP i alle år frem mod 2030. Hovedparten af forskellen skyldes en forskellig vurdering af antallet af personer, der vil modtage førtidspension fremadrettet.

4 Sammenligning af den strukturelle saldo 2019-25 med regeringen

Der har i de seneste år under covid-19-pandemien været store forskelle i skønnet for den strukturelle saldo hos Finansministeriets og De Økonomiske Råds formandskab. Det skyldes primært en forskellig håndtering af udgifter til covid-19, hvor Finansministeriet har undladt disse udgifter i den strukturelle saldo, mens De Økonomiske Råds formandskab har medtaget disse udgifter, men til gengæld vurderet, at det var muligt at afvige fra grænsen for den strukturelle saldo i budgetloven med henvisning til exceptionelle omstændigheder.

Ses der bort fra forskelle vedrørende covid-19 er der kun mindre forskelle i vurderingen af den strukturelle saldo såvel historisk som fremadrettet, jf. tabel 3. Frem mod 2025 vurderes den strukturelle saldo i denne fremskrivning at være 0,2-0,3 pct. af BNP bedre end vurderet af Finansministeriet.

Tabel 3 Skøn for den strukturelle saldo

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	----- Pct. af BNP -----						
<i>Dansk Økonomi, forår 2022</i>	0,3	-1,1	-1,7	-0,6	0,1	0,2	0,2
<i>Danmarks Konvergensprogram 2022</i>	1,0	0,7	0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Forskel	-0,7	-1,8	-2,0	-0,5	0,2	0,3	0,2
- heraf covid-19	0,0	-1,7	-1,9	-0,5	0,0	0,0	0,0
Øvrig forskel	-0,6	-0,2	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2
Bidrag til forskel:							
- Konjunkturbidrag	-0,2	-0,1	0,5				
- Aktiebeskatning	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
- PAL-indtægter	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
- Engangsforhold	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Realøkonomiske forhold							
- Førtidspensionister				0,4	0,4	0,4	0,5
- Arbejdstid				0,2	0,3	0,3	0,3
- Andet	-0,1	0,3	-0,1	-0,2	0,2	0,3	0,1

Kilde: Dansk Økonomi, forår 2022 og Danmarks Konvergensprogram 2022, Finansministeriet.

De forholdsvis små forskelle i vurderingen af den samlede strukturelle saldo dækker over en række forskelle, der delvist opvejer hinanden. Der er en forskel på vurderingen af indtægterne fra skatter knyttet til de finansielle markeder, hvor Finansministeriet generelt vurderer indtægterne højere. Det gælder både aktieindkomstbeskatningen og PAL-skat. Samlet set vurderer Finansministeriet i *Danmarks Konvergensprogram 2022*, at den strukturelle provenu er ca. 0,6 pct. af BNP højere end det vurderes i denne fremskrivning. Der er også en forskel i vurdering af engangsforhold, hvilket særligt er drevet af, at Finansministeriet laver en særbehandling af investeringer i kampfly. Det giver en forskel i vurderingen af den strukturelle saldo på omkring 0,1 pct. af BNP i 2023 og 2024.

Modsat de ovenfor nævnte forhold trækkes den strukturelle saldo i nærværende fremskrivning op i forhold til Finansministeriets vurdering af forskelle i vurderingen af nogle realøkonomiske forhold. Det vurderes i nærværende fremskrivning, at der vil være lidt færre førtidspensionister end lagt til grund i Konvergensprogrammet. Forskellen skyldes forskellige fremskrivningsprincipper for antallet af førtidspensionister. Der er også en forskel i vurderingen af antallet af arbejdstimer, hvor det i nærværende fremskrivning vurderes, at antallet af arbejdstimer er højere, end det gør sig gældende i Konvergensprogrammet. Endeligt er der en lang række andre forskelle, der giver sig udslag i mindre forskelle i vurderingen af den strukturelle saldo.