

Baggrundsnotat til Offentlige Finanser

Dansk Økonomi, forår 2018

Indholdsfortegnelse

1	Indledning.....	3
2	Udvikling i de offentlige finanser til 2025	4
3	Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen.....	8
4	Ændringer i skøn for de offentlige indtægter og udgifter.....	12
5	Den strukturelle offentlige saldo efter budgetlovens metode.....	14
6	Finanseffekter.....	17
	Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo.....	18

1 Indledning

Dette notat dokumenterer fremskrivningen af de offentlige finanser, som er præsenteret i afsnit I.4 i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Den makroøkonomiske fremskrivning, der ligger bag fremskrivningen af de offentlige finanser, fremgår af afsnit I.2 i *Dansk Økonomi, forår 2018* og er nærmere dokumenteret i *Baggrundsnat til konjunkturvurdering, Dansk Økonomi, forår 2018*.

Afsnit 2 indeholder en beskrivelse af udviklingen i de offentlige finanser frem mod 2025.

I afsnit 3 sammenlignes formandskabets skøn for den offentlige saldo med regeringens skøn fra et *Konvergensprogram 2018, april 2018*.

I afsnit 4 sammenlignes skønnet over indtægter og udgifter frem til 2019 i *Dansk Økonomi, forår 2018* med de tilsvarende skøn fra *Dansk Økonomi, efterår 2017*, og de væsentligste forskelle begrundes.

I afsnit 5 beskrives udviklingen i den strukturelle saldo fra 2014 til 2021.

Afsnit 6 gennemgår finanspolitikkens bidrag til den økonomiske aktivitet (de såkaldte finanseffekter).

2 Udvikling i de offentlige finanser til 2025

Skønnene for de offentlige finanser tager udgangspunkt i konjunkturprognosen samt forudsætninger om den vedtagne finanspolitik, samt finansloven for 2018, den vedtagne skattelovgivning og politiske aftaler, jf. boks 1.

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 forslaget til finanslov.

Centrale forudsætninger:

- I 2018 følger den nominelle vækst i det offentlige forbrug regeringens skøn fra *Danmarks Konvergensprogram 2018, april 2018*. Den nominelle vækst afspejler finansloven for 2018 og budgetterne for kommuner og regioner.
- Det offentlige forbrug er fastlagt med afsæt i udgiftslofterne for 2019-2021. Fra 2022 og frem forudsættes det offentlige forbrug at følge et demografi- og velstandsreguleret forløb, hvilket indebærer en vækstrate på godt 1 pct. årligt for 2022-25.
- I 2018 forudsættes de offentlige investeringer at følge regeringens skøn fra *Danmarks Konvergensprogram 2018, april 2018*. Niveauet for investeringerne i 2018 følger således finansloven for 2018 og økonomiaftalerne med kommuner og regioner. Fra 2019 følger investeringerne et beregningsteknisk forløb, hvor det reale K/Y-forhold holdes omrent konstant.
- Indkomstoverførslene fremskrives med afsæt i de gældende regler vedtaget af folketingset. Det indebærer blandt andet, at en række overførselsindkomster mindrereguleres i forhold til satsreguleringssprocenten i perioden frem til 2023 som følge af skattereformen fra 2012.
- Provenuet fra skatter og afgifter fremskrives med udgangspunkt i de lovbestemte satser. Det forudsættes således, at nominalprincippet for en række punktafgifter fastholdes også efter 2020.
- Der er indarbejdet konsekvenserne af indgåede politiske aftaler, der endnu ikke er vedtaget ved lovgivning. Det gælder dog ikke aftalen om *Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicensen, marts 2018*, da denne forventes at blive en del af en større aftale om medieområdet. Konsekvenserne af den nye ferielov er heller ikke indarbejdet.

Der var overskud på de offentlige finanser i 2017. Det var første gang siden 2008, at der var overskud på de offentlige finanser, når der ses bort fra 2014, hvor store engangsindtægter fra omlægning af kapitalpensioner gjorde, at der var overskud. Det vurderes dog, at overskuddet er midlertidigt, da det er drevet af, at indtægterne fra pensionsafkastbeskatning, selskabsskat og aktieindkomst alle var højere end normalt.

Det er forudsat at disse særligt volatile skatteindtægter vil blive lavere i de kommende år, således at overskuddet i 2017 igen bliver vendt til et underskud i 2018.

Fra 2017 til 2025 ventes en vækst i nominelt BNP, der er højere end den ventede fremgang i det offentlige forbrug og de offentlige udgifter til indkomstoverførsler. Derved sker der et gradvist fald i de offentlige udgivers andel af BNP, jf. tabel 1. Indtægterne ventes at falde forholdsvis meget fra 2017 til 2018, da de midlertidige indtægter falder bort. Frem mod 2025 vurderes indtægterne at udgøre en svagt vigende andel af BNP. Samlet set ventes en gradvis forbedring af den offentlige saldo, og fra 2021 ventes der overskud på den offentlige saldo. I 2025 ventes et overskud på den offentlige saldo på 0,1 pct. af BNP. For en oversigt over de offentlige indtægter og udgifter i mia. kr. se bilag 1.

Faldet i indtægterne drives primært af personskatterne, der skønnes gradvist at falde fra 25,3 pct. af BNP i 2017 til 24,6 pct. i 2025. Personskatter trækkes op af, at lønkvoten forventes at nå op på sit historiske gennemsnit for perioden 1970-2014 frem mod 2025. I modsat retning trækker en forventet stigning i renterne, der øger rentefradraget og bidrager til et fald i provenuet fra personskatterne. På kort sigt er rentestigningen moderat og øger kun rentefradraget i takt med, at husholdningerne optager nye lån til en højere rente eller der sker rentetilpasninger på de eksisterende realkreditlån. Frem mod 2025 begynder rentefradraget imidlertid at stige væsentligt hurtigere end husholdningernes indtægter, og mindsker personskatterne som andel af BNP.

Nordsøprovenuet forventes at forblive på et forholdsvis 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 igen øges efter at Thyra feltet er genopbygget ventes et stigende provenu fra Nordsøbeskatningen frem mod 2025.

Indtægterne fra afgifter falder svagt frem mod 2025. Det skal blandt andet ses i lyset af, at registreringsafgiften er nedsat. På kort sigt vurderes det, at et højt bilsalg som følge af udskydelse fra 2017 til 2018 medfører, at provenuet fra registreringsafgiften er nogenlunde konstant, men frem mod 2025 ventes det, at provenuet normaliseres. Momsprovenuet vurderes at stige lidt frem mod 2025, primært drevet af, at det private forbrug udgør en stigende andel af BNP, men det forøgede provenu fra moms opvejes at et lidt mindre provenu fra andre punktafgifter.

Tabel 1 Offentlige indtægter, udgifter og saldo

	2017	2018	2019	2020	2021	2025
Personskatter ^{a)}	25,3	25,3	25,2	24,9	24,9	24,6
Selskabsskat ekskl. Nordsø	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
Pensionsafkastbeskatning	1,5	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0
Nordsøindtægter	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4
Afgifter mv. ^{b)}	16,1	16,2	16,1	16,1	16,0	15,9
Øvrige indtægter	5,0	4,8	4,8	4,9	5,0	4,9
Indtægter i alt ^{c)}	51,0	49,7	49,4	49,3	49,3	49,1
Offentligt forbrug	25,0	25,1	24,9	24,9	24,7	24,8
Offentlige investeringer ^{d)}	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2
Indkomstoverførsler	16,5	16,5	16,2	16,1	16,1	15,9
Øvrige udgifter	5,0	5,2	5,2	5,1	4,8	4,7
Udgifter i alt ^{c)}	49,9	50,2	49,7	49,4	48,8	48,7
Primær saldo	1,2	-0,6	-0,3	-0,1	0,5	0,4
Nettorenteindtægter	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3
Offentlig saldo	1,0	-0,9	-0,5	-0,2	0,3	0,1
Strukturel offentlig saldo ^{e)}	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,0	0,1

- 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.

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 er særligt overførselsinkomsterne, der forventes at stige langsommere end BNP. Det skyldes dels, at mange indkomstoverførsler mindrereguleres frem til 2023 som følge af skattereformen fra 2012, dels at tilbagetrækningsalderen gradvist øges som følge af Tilbagetrækningsreformen.

Det offentlige forbrug ventes at udgøre en faldende andel af BNP frem mod 2021, da de foreslæde udgiftslofter stiger i langsommere tempo, end BNP ventes at gøre. Fra 2022 til 2025 er det lagt til grund, at de offentlige udgifter vil følge et demografi- og velstandskorrigert forløb, og det offentlige forbrug stiger som et resultat heraf i nogenlunde samme takt som BNP fra 2022.

De offentlige investeringer stiger i underkanten af BNP udviklingen frem mod 2025, og udgør en lidt mindre andel af BNP i 2025.

De øvrige offentlige udgifter bliver i årene 2018 til 2020 holdt oppe af engangsforhold. I 2018 er det muligt at få tilbagebetalt efterlønsbidrag, mens der i 2019 og 2020 ventes

at blive udbetalt for meget opkrævet ejendomsskat. Fra 2021 falder disse engangsforhold bort, og øvrige udgifter falder som andel af BNP og udgør en nogenlunde konstant andel frem mod 2025.

3 Sammenligning af skøn for de offentlige finanser med regeringen

Den offentlige saldo vurderes at være bedre frem mod 2021 end vurderet af regeringen i *Danmarks Konvergensprogram 2018, april 2018*, jf. tabel 2. Den bedre saldo skyldes, at indtægterne vurderes højere i alle år, mens udgifterne også er højere som andel af BNP, men dog mindre end det er tilfældet for indtægterne. Frem mod 2025 ventes forskellene i den offentlige saldo at blive indsnævret.

Tabel 2: Den offentlige saldo

	2018	2019	2020	2021	2025
----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, forår 2018</i>					
Offentlig saldo	-0,9	-0,5	-0,2	0,3	0,1
Nettorenter	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,3
Indtægter i alt	49,7	49,4	49,3	49,3	49,1
Udgifter i alt	50,2	49,7	49,4	48,8	48,7
<i>Danmarks Konvergensprogram 2018</i>					
Offentlig saldo	-0,7	-0,7	-0,7	-0,6	0,0
Nettorenter	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3
Indtægter i alt	49,1	48,5	48,1	47,8	48,9
Udgifter i alt	49,6	49,1	48,6	48,2	48,6
<i>Forskel</i>					
Offentlig saldo	-0,1	0,2	0,4	0,9	0,1
Nettorenter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indtægter i alt	0,5	0,8	1,2	1,5	0,2
Udgifter i alt	0,7	0,6	0,8	0,6	0,1

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2018* og *Dansk Økonomi, forår 2018*. Som følge afrunding kan forskellen mellem de to fremskrivninger ikke nødvendigvis findes ved at trække tallene i den øverste del af tabellen fra hinanden.

I 2025 vurderes i nærværende prognose, at saldoen vil udvise et overskud på ca. 0,1 pct. af BNP, mens regeringen fremskrivning afspejler den mellemfristede målsætning om strukturel balance i 2025. I Finansministeriets fremskrivninger tilpasses de samlede udgifter således, at der netop er balance i 2025. Forskellen på den primære saldo i 2025 dækker over at både de offentlige indtægter og udgifter er lidt højere som andel af BNP.

På den korte bane er indtægterne fra direkte skatter noget højere i indeværende prognose end i regeringens konvergensprogram, jf. tabel 3. Det er særligt provenuet fra pensionsafkastskatten, der er højere end skønnet af regeringen frem mod 2021. Derimod skønnes pensionsafkastskatten at lidt lavere end vurderet af i konvergensprogrammet i 2025. Det skyldes, at der i nærværende beregning af provenuet i 2025 er taget udgangspunkt i renteniveauet i 2025, hvor det i såvel denne prognose som konvergens programmet er forudsat, at renten vil stige yderligere efter 2025. Finansministeriet tager i deres vurdering af provenuet fra pensionsafkastskatten udgangspunkt i den højere

langsigtede rente, og vurderer derfor, at provenuet vil være højere i 2025, end det forudsatte renteniveau i 2025 tilsiger. Fremskrivningen af pensionsafkastskatten er forbundet med endog meget stor usikkerhed og provenuet kan afvige væsentligt fra såvel nærværende som konvergens programmets vurderinger. Forskellen i indtægten fra kildeskatter i 2025 er mindre end det var tilfældet tidligere. Det hænger blandt andet sammen med, at skatteværdien af rentefradraget er genberegnet i denne fremskrivning, hvilket har reduceret provenuet fra skatten af skattepligtig indkomst.

Tabel 3: Offentlige indtægter

	2018	2019	2020	2021	2025
----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, forår 2018</i>					
Indtægter i alt	49,7	49,4	49,3	49,3	49,1
Direkte skatter, heraf	28,8	28,7	28,4	28,5	28,3
Kildeskatter	20,1	19,9	19,6	19,6	19,4
Pensionsafkastskat	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0
Øvrige	8,3	8,2	8,0	8,1	8,0
Afgifter	16,2	16,1	16,1	16,0	15,9
Andre skatter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Øvrige indtægter	4,5	4,4	4,6	4,6	4,7
<i>Danmarks Konvergensprogram 2018</i>					
Indtægter i alt	49,1	48,5	48,1	47,8	48,9
Direkte skatter, heraf	28,4	28,0	27,7	27,6	28,3
Kildeskatter	19,9	19,8	19,5	19,4	19,2
Pensionsafkastskat	0,2	0,2	0,3	0,3	1,2
Øvrige	8,3	8,0	8,0	7,9	7,9
Afgifter	16,1	16,0	15,9	15,7	15,9
Andre skatter	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Øvrige indtægter	4,4	4,3	4,3	4,4	4,5
<i>Forskel</i>					
Indtægter i alt	0,5	0,8	1,2	1,5	0,2
Direkte skatter, heraf	0,4	0,6	0,7	1,0	0,0
Kildeskatter	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Pensionsafkastskat	0,2	0,4	0,5	0,5	-0,2
Øvrige	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
Afgifter	0,1	0,1	0,2	0,3	0,0
Andre skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Øvrige indtægter	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2018, april 2018* og *Dansk Økonomi, forår 2018*. Som følge afrunding kan forskellen mellem de to fremskrivninger ikke nødvendigvis findes ved at trække tallene i den øverste del af tabellen fra hinanden.

I 2025 er der kun mindre forskelle på de øvrige indtægtsposter.

I 2018 vurderes det i indeværende prognose, at udgifterne vil være noget højere end det vurderes i konvergensprogrammet. Det er særligt udgifterne knyttet til offentligt forbrug og indkomstoverførsler, der er højere, jf. tabel 4. Det skyldes hovedsageligt, at vurderingen af disse to poster i kroner er forholdsvis ens. Men der er en forskellig vurdering af inflationen i dansk økonomi i 2018. Derfor stiger BNP mindre i indeværende prognose end det er tilfældet i konvergensprogrammet – forskellen i udgifterne som andel af BNP er således primært en BNP effekt, da udgiftsniveauet er låst fast, mens nævneren falder.

Tabel 4 Offentlige udgifter

	2018	2019	2020	2021	2025
----- Pct. af BNP -----					
<i>Dansk Økonomi, forår 2018</i>					
Udgifter i alt	50,2	49,7	49,4	48,8	48,7
Offentligt forbrug	25,1	24,9	24,9	24,7	24,8
Offentlige investeringer	3,4	3,4	3,3	3,3	3,2
Indkomstoverførsler	16,5	16,2	16,1	16,1	15,9
Subsidier	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Øvrige udgifter	3,5	3,5	3,5	3,2	3,2
<i>Danmarks Konvergensprogram 2018</i>					
Udgifter i alt	49,6	49,1	48,6	48,2	48,6
Offentligt forbrug	24,8	24,5	24,5	24,4	24,2
Offentlige investeringer	3,4	3,3	3,4	3,5	3,5
Indkomstoverførsler	16,2	15,9	15,7	15,6	15,7
Subsidier	1,7	1,6	1,6	1,5	1,3
Øvrige udgifter	3,4	3,7	3,4	3,2	3,9
<i>Forskel</i>					
Udgifter i alt	0,7	0,6	0,8	0,6	0,1
Offentligt forbrug	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7
Offentlige investeringer	0,0	0,0	-0,1	-0,3	-0,2
Indkomstoverførsler	0,3	0,3	0,4	0,5	0,2
Subsidier	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Øvrige udgifter	0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,8

Kilde: *Opdateret 2025-forløb, august 2017* og egne beregninger.

I *Dansk Økonomi, forår 2018*, fremskrives de offentlige forbrugsudgifter i lighed med tidligere i overensstemmelse med udgiftslofterne i de år, hvor disse foreligger (dvs. frem til 2021), mens fremskrivningen derefter (dvs. fra 2022-25) tager udgangspunkt i en beregningsteknisk antagelse om, at forbrugsvæksten følger et demografi- og velstandskorrigeret forløb svarende til en vækstrate på ca. 1,1 pct. fra 2022-25.

Regeringen har i modsætning hertil i *Danmarks Konvergensprogram, 2018 april* fremskrevet det offentlige forbrug i hele perioden 2019-25 med en årlig vækstrate på i

gennemsnit 0,4 pct. Til gengæld har regeringen indarbejdet en reserve til andre prioriteringer, som gradvist øges, under “øvrige udgifter”.

De forskellige fremskrivningsmetoder indebærer, at der opstår en stigende forskel på det samlede offentlige forbrug som andel af BNP frem mod 2025. I 2025 er forskellen næst op på 0,7 pct. af BNP. Omvendt stiger ”øvrige udgifter” stort set tilsvarende mere i regeringens fremskrivning, sådan at denne post i regeringens fremskrivning er 0,8 pct. af BNP højere end i *Dansk Økonomi, forår 2018*. Langt hovedparten af denne forskel kan tilskrives den lavere forbrugsvækst.

Overførselsindkomsterne ventes både i nærværende prognose og i konvergensprogrammet at udgøre en vigende andel af BNP frem mod 2025. Det skyldes blandt andet Tilbagetrækningsreformen, der øger tilbagetrækningsalderen og derved begrænser stigningen i antallet af modtagere af overførselsindkomster. Hertil kommer skattereformen fra 2012, der indebærer en mindreregulering af en række overførselsindkomster frem til 2023.

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 2022 til 2025. I forbindelse med det seneste konvergensprogram fremskriver regeringen udgifterne til PSO subsider med udgangspunkt i Energistyrelsens prognose for udgifterne, mens det i nærværende fremskrivning er valgt at fastholde det hidtidige fremskrivningsprincip, der er at fremskrive udgiftsniveauet i 2021 med udviklingen i BNP frem til 2025.

4 Ændringer i skøn for de offentlige indtægter og udgifter

Vurderingen af den offentlige saldo er forbedret med ca. 40 mia. kr. i 2017, mens den er svækket med 16 mia. kr. i 2018 og med 12 mia. kr. i 2019, jf. tabel 5. Den store justeringen i saldoen i 2017 vurderes hovedsageligt at skyldes midlertidige forhold. Det forventes ikke at den store revision vil påvirke den offentlige saldo væsentligt fremadrettet.

Som det fremgår af tabel 5 er det især skønnet for pensionsafkastskatten, der erændret. Der var væsentligt større indtægter fra pensionsafkastskatten i 2017 end skønnet, derimod vurderes indtægterne nu at blive lavere i 2018 og 2019. Det skal ses i sammenhæng med, at det ventes renten vil stige i prognoseperioden og afkast på de internationale aktiemarkeder har været behersket i den forløbne del af 2018.

Selskabsskatten gav også et uventet stort provenu i 2017, men det forventes, at dette høje provenu var midlertidigt, således at selskabsskatten vil give stort set det samme provenu i 2019 som det var skønnet i *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

Personskatterne var også højere end ventet i 2017, men det var primært trukket af aktieindkomstbeskatningen. Det er i nærværende prognose forudsat, at det høje provenu fra aktieindkomstbeskatningen gradvist normaliseres. Samtidigt er der gennemført skattelettelser i februar, hvilket reducerer provenuet fra personskatterne i 2018 og 2019, hvilket sammen med et lidt lavere skøn for den samlede lønsum er hovedårsagen til, at provenuet fra personskatterne er reduceret i 2018 og 2019.

Momsprovenuet skønnes at blive lidt lavere end vurderet i efteråret, hvilket skal ses i sammenhæng med, at inflationen nu vurderes at blive lavere. Det reducerer skønnet for det nominelle private forbrug i 2018 og 2019, hvilket mindsker momsprovenuet fra forbrug.

Det skønnede provenu fra registreringsafgiften blev lidt højere i 2017 end skønnet i *Dansk Økonomi, efterår 2017*. Provenuet fra registreringsafgiften ventes nu at blive lidt lavere i 2018, hvilket hænger sammen med sænkelsen af registreringsafgifterne i 2017. Det opvejes på kort sigt delvist af et forventet højt bilsalg, der blandt andet skyldes en vis forskydning af det samlede bilsalg fra 2017 til 2018. I 2019 ventes bilsalget at blive normaliseret og derfor slår nedsættelsen af registreringsafgiften fuldt igennem fra 2019.

Det offentlige forbrug blev lidt lavere end skønnet i 2017, mens udgifterne i 2018 nu afspejler de vedtagne udgiftslofter, der er nedsat som følge af den vedtagne finanslov for 2018 og aftalen om *lavere skat på arbejde og pensionsindbetalinger* fra februar. For 2019 er udgiftslofterne også nedjusteret samtidigt skønnes nu et lidt lavere prisniveau i 2019, end det var tilfældet i efteråret.

Indkomstoverførslene er nedjusteret i forhold til *Dansk Økonomi, efterår 2017*, men det skyldes primært, at Danmarks Statistik har ændret deres opgørelse af indkomstoverførslene i nationalregnskabet, hvor en del af nu er flyttet til øvrige offentlige udgifter. Ses der bort fra denne ændring er der en mindre opjustering af de samlede udgifter til indkomstoverførslene i alle år.

Tabel 5: Ændring i skøn for de offentlige indtægter, udgifter og saldo

	2017	2017	2018	2019
	Niveau	Ændringer		
		Mia. kr.		
Nordsø-indtægter	4,4	0,5	0,8	0,2
Selskabsskatter (ekskl. Nordsø)	63,2	5,1	1,6	0,1
Pensionsafkastskat	31,5	13,1	-8,2	-6,3
Arbejdsmarkedsbidrag	94,7	1,0	-0,2	-0,2
Personskatter mv.	449,0	6,9	-6,2	-6,3
Moms	204,8	1,3	-0,5	0,0
Registreringsafgift	20,0	0,2	-0,6	-1,0
Punktafgifter	72,0	-3,3	-3,3	-2,1
Øvrige skatter og afgifter	155,2	4,6	0,8	-4,0
Offentlige primære indtægter i alt	1094,9	29,4	-15,6	-19,6
Offentligt forbrug	535,9	-2,4	-1,1	-2,6
Offentlige investeringer	73,6	-1,4	-0,9	-2,2
Indkomstoverførslere	353,4	-5,6	-2,4	-4,3
Subsidier (dansk finansieret)	39,1	-0,6	-1,0	0,6
Øvrige udgifter	67,7	2,2	3,0	1,3
Offentlige primære udgifter i alt	1069,6	-7,8	-2,4	-7,3
Offentlige primære saldo	25,2	37,1	-13,2	-12,3
Nettorenteindtægter i off. sektor	-3,8	2,9	-2,8	0,3
Offentlige saldo, i alt	21,5	40,1	-16,1	-12,0

Kilde: *Dansk Økonomi, forår 2017* og *Dansk Økonomi, efterår 2017*.

5 Den strukturelle offentlige saldo efter budgetlovens metode

Den strukturelle saldo på budgetlovens metode har udvist et underskud på over $\frac{1}{2}$ pct. af BNP i hele perioden fra 2014 til 2018, jf. tabel 6. Det er højere end den grænse, der er gældende i budgetloven ved fremsættelsen af forslaget til finanslov for det efterfølgende år. Fra 2019 og frem vurderes det, at det strukturelle underskud vil bevæge sig under $\frac{1}{2}$ pct. grænsen i budgetloven.

Tabel 6: Den strukturelle saldo

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dansk Økonomi, Forår 2018	-2,1	-1,4	-1,2	-0,7	-0,9	-0,3	-0,3	0,0
KP18	-0,8	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,1
Forskel	-1,3	-1,1	-1,1	-0,6	-0,7	-0,2	-0,2	-0,2
<i>Bidrag til forskel:</i>								
- Konjunkturbidrag	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2				
- Nordsøindtægter	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	0,1	0,1
- Skatteafskrivninger	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
- PAL-indtægter	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
- Andet	-0,1	0,0	-0,1	0,1	-0,3	0,0	-0,1	0,0

Anm.: Posten ”Konjunkturbidrag” dækker over forskelle i strukturel beskæftigelse og outputgab i de historiske år. I fremskrivningen vil forskelle på denne post også give sig udslag i en forskellig vurdering af den faktiske saldo. ”Andet” dækker en lang række poster, herunder de offentlige renteudgifter, kapitaloverførsler mv.

Kilde: *Danmarks Konvergensprogram 2018, april* og *Dansk Økonomi, forår 2018*.

Der er betydelige forskelle på formandskabets og Finansministeriets vurdering af den strukturelle saldo i alle årene 2014-18, jf. tabel 6. Det skyldes dels, at der er en vis forskel i vurderingen af beskæftigelsesgab og outputgab, der vejes sammen til et konjunkturgab i de historiske år. Finansministeriet vurderer, at den strukturelle beskæftigelse i de historiske år er noget højere, end det er vurderet i nærværende prognose. Det indebærer, at der bliver forskel på, hvor meget den faktiske saldo skal korrigeres for bidrag fra konjunkturudsving.

I beregningen af den strukturelle saldo korrigeres den faktiske saldo yderligere for en række midlertidige forhold, der påvirker de offentlige finanser, men som ikke er direkte korreleret med konjunktursituationen. Det drejer sig blandt andet om udsving i selskabsskatten, nordsøindtægterne og pensionsafkastskatten. Hertil kommer, at der korrigeres for visse engangsforhold som f.eks. udbetalinger af indbetalte efterlønsbidrag i 2012 og 2018 og de ekstraordinære indtægter fra omlægninger af pensioner fra kapitalpension til alderspension i 2013-15.

Det er forbundet med betydelig usikkerhed, at opgøre de strukturelle niveau for disse indtægter og udgifter, og det indebærer en række metodemæssige valg, som giver

forskelle mellem Finansministeriets og De Økonomiske Råds sekretariats opgørelse af den strukturelle saldo.

Der er en store forskelle mellem De Økonomiske Råds Sekretariat og Finansministeriets vurderinger af særligt nordsøindtægterne, skatterestancer og pensionsafkastskatten.

Det Økonomiske Råds Sekretariat beregner nordsøindtægterne med udgangspunkt i et 7-års glidende gennemsnit af Danmarks Statistikks opgørelse af indtægterne historisk og det seneste skøn for indtægter fremadrettet. Denne metode anvendes i hele perioden 2000 til 2025, hvor De Økonomiske Råds sekretariat beregner den strukturelle saldo.

Finansministeriets metode er at anvende et 7-års glidende gennemsnit af Danmarks Statistikks opgørelse af indtægterne fra Nordsøen frem til ca. 2010. I perioden fra 2010 til 2017 er Finansministeriets strukturelle indtægter ca. 40 mia. kr. højere end Danmarks Statistik opgørelse. Dette indebærer, at der aktuelt er betydelige forskelle mellem nærværende opgørelse og opgørelsen i konvergensprogrammet af det strukturelle provenu fra nordsøbeskatningen i perioden fra 2010 til 2017, mens der kun er mindre forskelle fra 2018 og frem.

Der sker løbende afskrivninger af tab af skatterestancer. Det skyldes, at nogle af de pålignede skatter aldrig bliver betalt, fordi nogle virksomheder går konkurs og nogle personer har så lav en betalingsevne, at de ikke kan betale en skattegæld. Disse skatter afskrives løbende, og Danmarks Statistik anfører dem i deres opgørelse af de offentlige finanser som en kapitaloverførsel fra den offentlige sektor til den private sektor i takt med de afskrives. I årene fra 2013 til 2016 steg disse skatteafskrivninger imidlertid væsentligt i forhold til det historiske niveau, hvilket blandt andet hang sammen med problemer med det nye indkrævningssystem EFI.

De Økonomiske Råds Sekretariat opgør det strukturelle niveau for skatteafskrivningerne med udgangspunkt i et 7-års glidende gennemsnit af Danmarks Statistikks opgørelser. De Økonomiske Råds Sekretariat tager i denne beregning alle skatteafskrivningerne med – også selvom de har været ekstraordinært høje de seneste år blandt andet som følge af styringsmæssige udfordringer i SKAT. Der er mange tidlige eksempler på at den faktiske saldo er svækket afledt af styringsmæssige vanskelige i den offentlige sektor. Det kan for eksempel være overskridelser af mål for offentlige investeringer og offentlige forbrugsudgifter. Den strukturelle saldo er imidlertid aldrig blevet korrigeret for disse. De Økonomiske Råds Sekretariat vurderer, at svækkelser af saldoen afledt af udfordringer i skatteopkrævningen skal behandles på samme måde som svækkelser af saldoen afledt af udfordringer i udgiftsstyringen.

Finansministeriet korrigerer i deres skøn for den strukturelle saldo for 29 mia. kr. af Danmarks Statistik opgørelse af skatteafskrivningerne i perioden 2013-15 og 1 mia. kr. i perioden 2016-18. Det påvirker samlet set deres strukturelle saldo i hele perioden 2010

til 2021, da skatteafskrivninger indgår som et 7-års glidende gennemsnit men særligt frem til 2016.

I årene frem til 2015 var der en betydelig svindel med uretmæssig refusion af udbytteskatter. Danmarks Statistik har indregnet et tab knyttet til udbyttebeskatningen på 12,4 mia. kr. i 2013 til 2015 i den offentlige saldo. Dette tab indgår på linje med skatteafskrivningerne fuldt ud i De Økonomiske Råds Sekretariats opgørelse af den strukturelle saldo. Tabene knyttet til svindlen med udbytteskat slår også fuldt igennem på Finansministeriets opgørelse af den strukturelle saldo.

Det strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten afhænger dels af skønnet over den samlede pensionsformue og dels det forventede afkast som pensionsforvalterne kan præstere. Det strukturelle afkast afhænger dermed af både den strukturelle rente og det skønnede provenu for aktieafkast mv.

I beregningen af det strukturelle provenu tages der udgangspunkt i den langsigtede rente. Tidligere var vurderingen hos både Finansministeriet og Det Økonomiske Råds Sekretariat, at den langsigtede rente var det samme som renten i 2025. Men i de seneste vurderinger fra *Dansk Økonomi, forår 2018* og *Danmarks Konvergensprogram 2018* er renten hos begge lavere i 2025 end den langsigtede rente. Derfor er det nødvendigt at overveje, hvilken rente der skal anvendes ved beregningen af det strukturelle niveau fra pensionsafkastbeskatningen.

I nærværende prognose er det valgt at bruge renten i 2025, da det ud fra en betragtning om, at det er den mellemfristede tidshorisont, og det sikrer i princippet, at det strukturelle provenu og det faktiske provenu fra pensionsafkastskatten vil blive det samme i 2025, når begge provenuer i 2025 beregnes med den samme renteantagelse. Finansministeriet anvender den langsigtede rente i deres beregninger af det strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten. Derfor bliver det strukturelle provenu fra pensionsafkastskatten i hele perioden fra 2014 til 2021 ca. 0,2 pct. af BNP lavere i denne vurdering end i konvergensprogrammet.

Det er ganske svært at vurdere provenuet fra pensionsafkastskatten, der svinger meget fra år til år, og har været påvirket af mange forskellige forhold. Det strukturelle provenu, der er skønnet i nærværende prognose er ca. ¼ pct. af BNP lavere end det gennemsnitlige provenu, der har været fra pensionsafkastskat i den periode skatten har haft sin nuværende form. Provenuet fra pensionsafkastskatten har imidlertid i den periode været påvirket positivt af faldende renter, der løbende har resulteret i væsentlige kursgevinster på pensionsinstitutternes beholdninger af obligationer. Fremadrettet forventes der stigende renter, hvilket må formodes at medføre kurstab på obligationer, hvilket kan sætte provenuet fra skatten under pres i en længere periode fremover.

6 Finanseffekter

Den etårlige finanseffekt beskriver den første finanspolitiks 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 private beskæftigelse.

Finanspolitikken vurderes at være svagt kontraktiv i perioden frem mod 2021, jf. tabel 9. Det er særligt udviklingen i de offentlige forbrugsudgifter, der dæmper aktiviteten. Det skyldes primært, at udviklingen i den offentlige beskæftigelse stiger langsommere end den strukturelle private beskæftigelse frem mod 2021.

Tabel 9 Finanseffekter

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
----- Pct. -----							
Udgifter i alt	-0,4	-0,4	-0,5	0,0	-0,3	-0,2	-0,4
offentligt forbrug	-0,2	-0,5	-0,3	0,0	-0,3	-0,2	-0,3
offentlige investeringer	-0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1
øvrige	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Indtægter i alt	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
personlige skatter	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
øvrige	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Finanseffekt i alt	-0,4	-0,4	-0,4	0,0	-0,3	-0,2	-0,4
engangsforhold					0,1	0,1	-0,1
Finanseffekt m. engangsforhold	-0,4	-0,4	-0,4	0,1	-0,2	-0,3	-0,5

Anm.: Finanseffekten angiver finanspolitikkens et årlige aktivitetsvirkning målt som finanspolitikkens vækstbidrag til BNP, sammenholdt med en situation med neutral finanspolitik i forhold til året før.

Kilde: Danmarks Statistik, ADAMs databank og egne beregninger.

Bilag 1 Hovedposterne på den faktiske saldo

Hovedposterne for de offentlige indtægter, udgifter og den offentlige saldo fremgår af tabel A. De samlede offentlige finanser består af en lang række poster, der har vidt forskellig størrelse, og hvor nogle varierer forholdsvis meget, mens andre har mindre udsving fra år til år. I det nedenstående gennemgås ændringerne i skøn for de enkelte poster i de offentlige finanser.

Den offentlige saldo ventes at udvise et underskud på knap 19 mia. kr. i år, hvilket skønnes at blive reduceret til 11 mia. kr. næste år.

	2017	2018	2019
	Mia. kr		
Nordsø-indtægter	4,4	5,1	3,1
Selskabsskatter (eksl. Nordsø)	63,2	61,0	59,3
Pensionsafkastskat	31,5	8,4	13,0
Arbejdsmarkedsbidrag	94,7	97,7	101,9
Personskatter mv.	449,0	457,5	471,6
Moms	204,8	210,7	219,8
Registreringsafgift	20,0	20,0	19,9
Punktafgifter	72,0	75,2	75,9
Øvrige skatter og afgifter	155,2	155,4	159,7
Offentlige primære indtægter i alt	1094,9	1091,1	1124,1
Offentligt forbrug	535,9	551,8	567,8
Offentlige investeringer	73,6	74,4	76,5
Indkomstoverførsler	353,4	362,7	368,6
Subsidier (dansk finansieret)	39,1	37,9	37,5
Øvrige udgifter	67,7	76,9	80,6
Offentlige primære udgifter i alt	1069,6	1103,7	1130,9
Offentlige primære saldo	25,2	-12,6	-6,8
Nettorenteindtægter i off. sektor	-3,8	-6,2	-4,1
Offentlige saldo, i alt	21,5	-18,8	-11,0