

Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum¹

15. august 2016

Indledning

Dette notat beskriver de samfundsøkonomiske konsekvenser af at anvende det såkaldte råderum til skattelettelser. Hovedfokus er på, hvorledes den finanspolitiske holdbarhed påvirkes.

I første beregning anvendes hele råderummet frem til 2025 til skattelettelser, hvilket delvist finansieres med 0-vækst i det offentlige forbrug frem til 2020, da det frem til 2020 er muligt for Folketinget at fastlægge 0-vækst i det offentlige forbrug via budgetløftende. Efter 2020 stiger det offentlige forbrug på samme vis som i DREAMs grundforløb. Dermed er de samlede skattelettelser underfinansieret med omkring 30 mia. kr. Den finanspolitiske holdbarhed bliver dermed forværret med godt 0,8 procent af BNP, når de økonomiske effekter af skattelettelserne tages i betragtning.

I den anden beregning er det blot råderummet frem til 2020, der anvendes til skattelettelser. Dette råderum beregnes dog til at være på 20 mia. kr. (hvor det i Konvergensprogram 2016 beregnes til 10 mia. kr.), da kravet til den strukturelle saldo i 2020 nedjusteres fra at være 0 procent af BNP til at være -0,5 procent af BNP. Skattelettelserne er delvist finansieres med 0-vækst i det offentlige forbrug frem til 2020. Dermed er de samlede skattelettelser underfinansieret med omkring 10 mia. kr. Den finanspolitiske holdbarhed forværres med knap 0,3 procent af BNP, når de økonomiske effekter af skattelettelserne tages i betragtning.

Sluttigt i notatet regnes der på den offentlige sektors beskæftigelse og varekøb i det tænkte eksempel, hvor 0-væksten i det offentlige forbrug fastholdes helt frem til 2025. Her konkluderes det, at en fastholdelse af 0-væksten frem til 2025 vil betyde omkring 40.000 færre offentligt ansatte i forhold til grundforløbet, og omkring 22 mia. kr. mindre til offentligt varekøb sammenlignet med grundforløbet.

¹ Beregningen er bestilt af Kraka.

Tekniske forudsætninger for beregningerne

DREAM-modellen er en langsigtet ligevægts-strukturmodel, der har som hovedformål at analysere den langsigtede finanspolitiske holdbarhed, og politikændringers konsekvenser for denne. Når DREAM-modellen bruges til at analysere effekter af ændringer i den økonomiske politik, er det dermed de langsigtede strukturelle ændringer, der analyseres, hvorimod kortsigtede og konjunkturafhængige effekter ikke medtages i analysen.

Den nærværende DREAM-model er kalibreret via nationalregnskabet fra 2011, hvor nationalregnskabet inden kalibreringen er blevet rensset for konjunkturafhængige effekter. Den økonomiske krise er indarbejdet i modellen via Finansministeriets fremskrivning til 2020 ved at tillade, at en række af modellens parametre, der beskriver modellens økonomiske struktur og agenternes adfærd, må afvige fra deres strukturelle niveau. Fra 2020 tilpasses parametrene gradvist til DREAMs strukturelle niveauer. DREAM's grundforløb bygger på den nyeste udgave af DREAM modellen, se DREAM (2015)², og medtager alt politik, der var vedtaget i august 2015. DREAM's grundforløb er tilpasset til FMs fremskrivning frem til 2020 fra august 2015.

Eksperimenterne afvikles som stød til økonomien fra og med år 2017, hvor udgangspunktet er DREAMs grundforløb. Herved danner eksperimenterne to alternativforløb, som vurderes op imod DREAMs grundforløb.

Grundforløbet

DREAMs grundforløb beskrives nedenfor med hovedvægt på de emner, som er i fokus i alternativforløbene. For en uddybning henvises til DREAM (2015).

Makroøkonomisk udvikling

I Tabel 1 ses vækstregnskabet for DREAMs grundforløb, som dekomponerer væksten i BNP i faste priser. Frem til 2025 forventes en gennemsnitlig vækst på knap 2 procent om året. Derefter forventes væksten at falde en smule frem til 2045, hvorefter den igen forventes at stabilisere sig omkring 2 procent.

I tabellen ses det, at den underliggende trendvækst giver et konstant bidrag på 1,5 procent. Den konjunkturbetingende produktivitet trækker dog den anden vej, da denne først forventes at være neutral omkring 2018.

² DREAM (2015): Langsigtet økonomisk fremskrivning 2015. København

Det samlede arbejdsomfang målt ved antal arbejdstimer er konstant stigende i hele fremskrivningen. Stigningen er dog knap så kraftig fra 2025 til 2045, hvilket blandt andet hænger sammen med den aldrende befolkning. Endelig skal det bemærkes, at Tabel 1 beskriver væksten i Danmarks samlede BNP i faste priser. BNP-væksten per indbygger er lavere, da der er en konstant befolkningsvækst i fremskrivningen. Væksten i BNP per indbygger kan udregnes ved, at man trækker væksten i befolkningen fra væksten i BNP i faste priser. Dermed bliver den gennemsnitlige årlige vækst i real BNP per indbygger på 1,55 procent i perioden 2015 til 2025.

Tabel 1 - Vækstregnskab for DREAMs grundforløb, gennemsnitlige årlige vækstrater i procent

	2015-2025	2025-2035	2035-2045	2045-2055	2055-2065
BNP i faste priser	1.98	1.70	1.76	2.03	1.98
- <i>Timeproduktivitet</i>	<i>1.30</i>	<i>1.47</i>	<i>1.47</i>	<i>1.44</i>	<i>1.51</i>
- Teknologiske fremskridt	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
- Faktortilpasning	0.08	-0.10	-0.05	-0.07	-0.04
- Demografiske effekter*	-0.28	0.07	0.02	0.01	0.05
- Samlet antal arbejdstimer	0.69	0.23	0.29	0.58	0.46
- Gennemsnitlig arbejdstid	0.07	0.07	-0.03	0.05	0.05
- Beskæftigelse	0.61	0.16	0.31	0.53	0.41
- <i>Beskæftigelsesandel</i>	<i>0.09</i>	<i>-0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>-0.01</i>	<i>0.00</i>
- <i>Arbejdsstyrken</i>	<i>0.52</i>	<i>0.16</i>	<i>0.31</i>	<i>0.53</i>	<i>0.41</i>
- <i>Erhvervsfrekvens</i>	<i>0.11</i>	<i>0.07</i>	<i>-0.03</i>	<i>0.02</i>	<i>0.03</i>
- <i>Forsørgelsesandel</i>	<i>0.05</i>	<i>-0.23</i>	<i>0.21</i>	<i>0.42</i>	<i>0.12</i>
- <i>Samlet befolkning</i>	<i>0.43</i>	<i>0.33</i>	<i>0.18</i>	<i>0.16</i>	<i>0.24</i>

Kilde: Egen beregninger på DREAM

Anm.: I perioden frem til 2020 påvirkes denne variable ligeledes af konjunkturtilpasningen.

I Tabel 2 ses, hvorledes en række makroøkonomiske variable udvikler sig relativt til BNP i DREAMs grundforløb. Det private forbrug forventes at stige svagt frem mod 2030 som andel af BNP, hvorefter det stabiliseres. Det offentlige forbrug forventes at falde frem mod 2020, hvorefter det individuelle offentlige forbrug igen forventes at stige, hvilket skyldes alderssammensætningen i befolkningen, samt at der i DREAMs grundforløb antages en mer-vækst i sundhedsudgifter og ældreomsorg frem mod 2040. Investeringerne forventes at stige frem mod 2020, hvorefter de stabiliseres. Nettoeksporten forventes at falde, hvilket skyldes, at de andre komponenter samlet set stiger, hvorved importen stiger, samt at der forbruges en større mængde af den samlede produktion i hjemlandet, hvilket mindsker eksporten.

Beskæftigelsen stiger, hvilket skyldes stigningen i den samlede arbejdsstyrke. Beskæftigelsen stiger både i den private og den offentlige sektor. Stigningen i den offentlige sektor skyldes, at det reale offentlige forbrug stiger i DREAMs grundforløb, hvorved den offentlige sektor har brug for mere arbejdskraft. Nettoledigheden forventes at falde til 2,7 procent af arbejdsstyrken i 2020, hvorefter ledigheden stabiliseres.

Tabel 2 – Makroøkonomiske variable for DREAMs grundforløb

	2015	2020	2030	2040	2050
Procent af BNP					
Privat forbrug	48.3	48.6	50.7	50.5	50.5
Offentligt forbrug	26.5	25.2	26.2	27.2	26.9
- Individuelt offentligt forbrug	18.8	17.9	18.9	19.9	19.6
- Kollektivt offentligt forbrug	7.7	7.3	7.3	7.3	7.3
Nettoeksport	5.9	3.7	0.7	-0.1	0.0
- Eksport	43.8	42.7	40.5	39.8	40.1
- Import	37.9	39.0	39.8	39.9	40.1
Investeringer	19.3	22.5	22.5	22.4	22.6
- Private investeringer	15.6	19.3	18.5	18.5	18.8
- Offentlige investeringer	3.7	3.3	3.9	4.0	3.9
1000 personer					
Beskæftigelse	2635	2749	2836	2879	3009
- Private sektorer	1833	1940	1974	1981	2078
- Offentlige sektor	802	809	862	897	931
Procent af arbejdsstyrken					
Arbejdsløshed	3.6	2.7	2.7	2.8	2.8

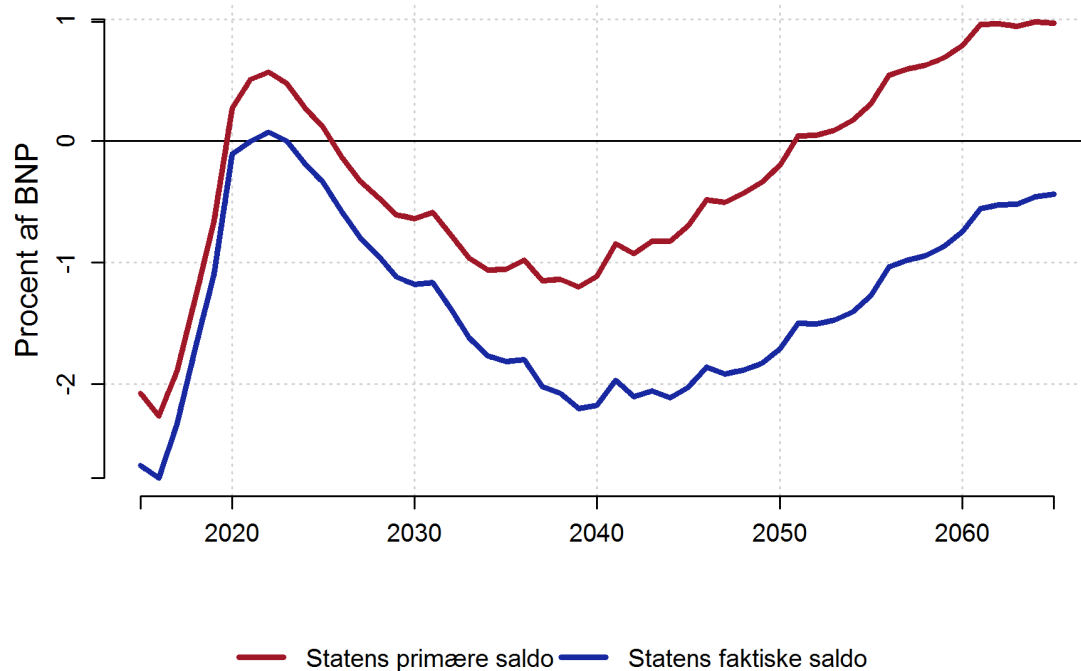
Kilde: Egen beregninger på DREAM

Finanspolitisk udvikling

Finanspolitikken vurderes til at være holdbar i DREAMs grundforløb med en holdbarhedsindikator på 0,3 procent af BNP³. Finanspolitikken er dog hovedsageligt holdbar pga. et overskud, som kommer efter 2050. I 2020 og 5-6 år frem forventes den primære saldo at være positiv. Derefter forventes den primære saldo at være negativ i en lang årrække. Deraf følger, at underskuddet på den faktiske saldo forventes at blive på mere end 1 % af BNP i en lang årrække. Dette er ikke i overensstemmelse med budgetlovens maksimale tilladte underskud på 0,5 procent af BNP på statens faktiske strukturelle saldo. Udviklingen i statens primære og faktiske saldo kan ses i Figur 1. Fra 2020 og frem kan de to saldi betragtes som strukturelle.

³ Holdbarhedsindikatoren beskrives nærmere i DREAM (2015): Langsigtet økonomisk fremskrivning 2015. København

Figur 1 – Statens primære og strukturelle saldo



Kilde: DREAM

Definition af det såkaldte råderum

Det finanspolitiske råderum, i sin nuværende form, er et relativt nyt begreb. Definitionen af råderummet er derfor ikke triviell, og beregningen af dette, og antagelserne bag, har stor betydning for råderummets størrelse, og forståelsen af landets finanspolitiske muligheder.

Råderummet defineres i forbindelse med regeringens mellemfristede fremskrivninger. I disse fremskrives offentlige indtægter og offentlige udgifter til indkomstoverførsler, investeringer, subsidier mm. ifølge de gældende og vedtagne regler. Endelig fremskrives det offentlige forbrug således, at budgetloven overholdes. Råderummet defineres som forskellen mellem det offentlige forbrug og den værdi, som det offentlige forbrug ville have, såfremt det reale offentlige forbrug (eksl. afskrivninger på fast realkapital⁴) blev fastholdt på et uændret niveau. Man kan også sige, at råderummet er det beløb man har tilbage i slutningen af den

⁴ Afskrivninger på offentlig kapital indgår både som en udgift i det offentlige forbrug og som en offentlig indtægt (kaldet bruttoestindkomst). Afskrivningerne tages dog ud af det offentlige forbrug, når man udregner grundscenariet for råderummet. Dette skyldes, at afskrivninger kommer som et resultat af de offentlige investeringer, og dermed er det ikke en udgift, som man direkte kan styre i forbindelse med fastsættelse af det offentlige forbrug.

mellemfristede fremskrivning, såfremt man har 0-vækst i det offentlige forbrug igennem hele fremskrivningen.

I definitionen af det finanspolitiske råderum har man dermed valgt 0-vækst i det reale offentlige forbrug (eksl. afskrivninger) som grundscenarie. Det er særligt dette (subjektive) valg, som har stor betydning for råderummets udvikling og størrelse. Et alternativt (og også subjektivt) valg af grundscenarie kunne være, at lade det reale offentlige forbrug følge det demografiske træk. Såfremt man valgte dette, ville det såkaldte råderum antage en væsentlig mindre størrelse, og ville i nogle tilfælde (f.eks. i 2020) være negativt.

Råderum i 2025

Da Regeringens mellemfristede fremskrivning på nuværende tidspunkt går til 2020, er det finanspolitiske råderum dermed også kun defineret frem til 2020. Råderummet i 2025 afhænger af en række faktorer, som endnu ikke officielt er fastsatte, og kan derfor ikke præcist fastsættes på nuværende tidspunkt. Det vurderes dog, at råderummet i 2025 vil ligge imellem 30 og 45 mia. kr. 2016-niveau. I dette notat antages det, at råderummet i 2025 vil være på 40 mia. kr. 2016-niveau.

Råderum i 2020

Råderummet i 2020 er på nuværende tidspunkt på 10 mia. kr., 2016-niveau jf. Konvergensprogram 2016. Denne beregning af råderummet i 2020 bygger dog på, at kravet til den strukturelle saldo i 2020 sættes til at være 0. Når planlægningsåret rykkes fra 2020 til 2025 vil kravet til den strukturelle saldo i 2020 ændres til, at den strukturelle saldo blot skal være over – 0,5 procent af BNP. Såfremt den strukturelle saldo sættes til – 0,5 procent af BNP vil det såkaldte råderum stige til 20 mia. kr., 2016-niveau.

Scenarie hvor råderummet frem til 2025 anvendes til skattelettelser

Der regnes på de makroøkonomiske effekter af et scenarie, hvor hele råderummet anvendes til skattelettelser, og hvor skattelettelserne kun er finansieret frem til 2020 via et lavere offentligt forbrug.

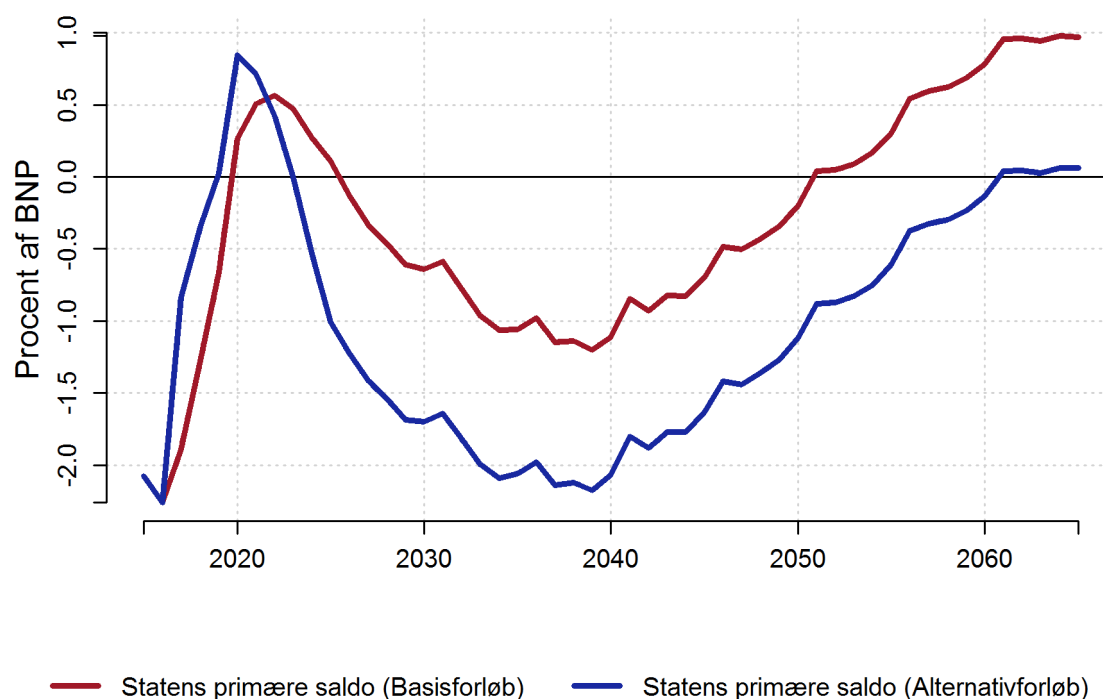
Skattelettelserne består af en sænkelse af topskattesatsen og stigning i beskæftigelsesfradraget. Topskatten sænkes 5 procentpoint frem til 2025 således, at topskattesatsen i 2025 vil være på 10 procent. Beskæftigelsesfradragssatsen (samt grænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag) øges gradvist frem mod 2025 således, at hele råderummet anvendes til skattelettelser. Beskæftigelsesfradraget bliver dermed godt tredoblet i 2025 fra 10,65 procent til 33,80 procent. Samlet set anvendes godt 10 procent af

råderummet til topskattelettelser og knap 90 procent af råderummet anvendes på øget beskæftigelsesfradrag. Det mekaniske provenutab ved at sænke topskatten til 10 procent er dermed godt 4 mia. kr. inkl. tilbageløb⁵, 2016-niveau, hvor det mekaniske provenutab ved at hæve beskæftigelsesfradraget med 217 procent er på knap 36 mia. kr. inkl. tilbageløb, 2016-niveau.

Frem til og med 2020 nedjusteres udgifterne til det offentlige forbrug med 10 mia. kr., 2016-niveau, relativt til DREAMs grundforløb. Dette svarer til 0-vækst i det offentlige forbrug frem til om med 2020. I forbindelse med Finansloven bestemmes det offentlige forbrug for det kommende år, og for de efterfølgende 3 år fastsættes rammerne for det offentlige forbrug via udgiftsloftende. Der er dermed muligt for Folketinget at vedtage udgiftsniveauet for det offentlige forbrug til og med 2020. Det offentlige forbrug efter 2020 bestemmes dog først senere af det til den tid sammensatte Folketing. Efter 2020 følger det offentlige forbrug samme udvikling, som det offentlige forbrug følger i DREAMs grundforløb – altså blot fra et lavere niveau.

De offentlige investeringer holdes fast på samme niveau som i grundforløbet frem til 2020. Derefter følger de offentlige investeringer den samme udvikling som i grundforløbet, hvilket i praktisk betyder, at de offentlige investeringer er stort set uændrede i forhold til grundforløbet.

Figur 2 – Statens primære saldo



Kilde: Egne beregninger på DREAM

⁵ Der regnes med et tilbageløb på 24,5 procent fra indirekte skatter.

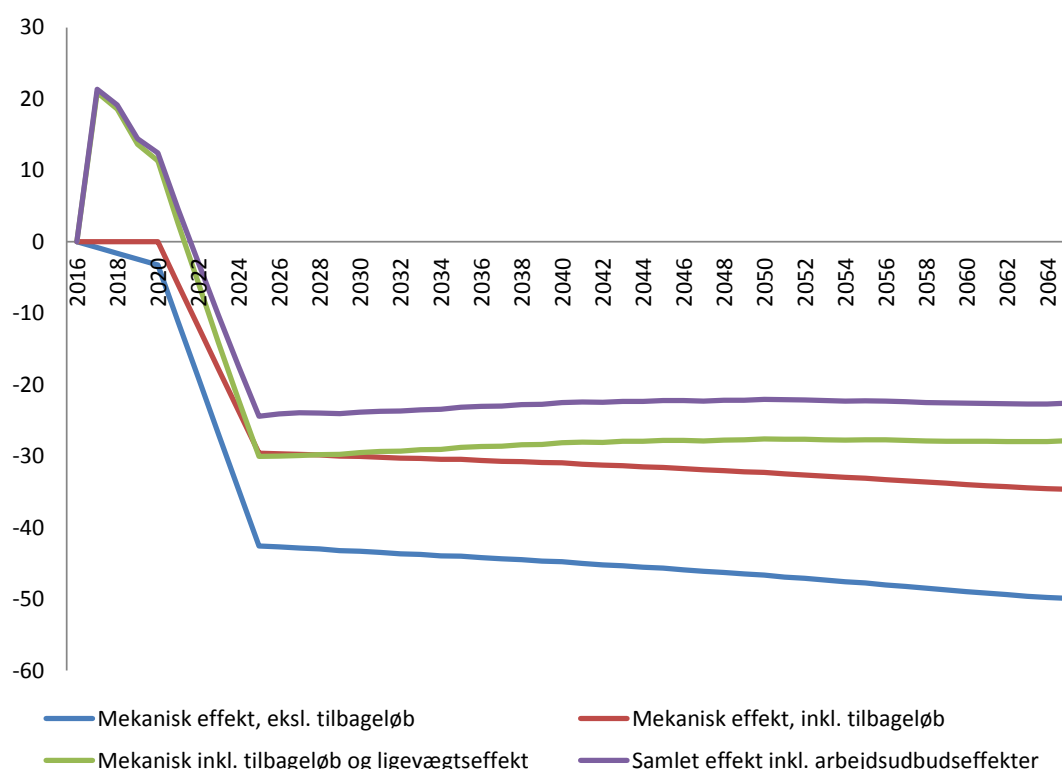
Den samlede effekt er, at skattelettelserne er fuldt finansieret frem til og med 2020, hvor den negative mekaniske effekt fra lavere skatter modsvares af en tilsvarende positiv mekanisk effekt fra lavere offentligt forbrug. Efter 2020 er skattelettelserne ufinansierede. Dermed er skattelettelserne samlet set underfinansieret med 30 mia. kr., 2016-niveau.

Den samlede effekt på den finanspolitiske holdbarhed vurderes til at være negativ med 0,85 procent af BNP. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator vurderes altså til at være -0,5 procent af BNP, såfremt der indføres skattelettelser på 40 mia. kr. frem til 2025, som kun delvist finansieres via et lavere offentligt forbrug. I Figur 2 ses det hvorledes den primære saldo forventes at blive påvirket.

På kort sigt sker der en forbedring af den primære saldo relativt til grundforløbet. Dette skyldes arbejdsudbudseffekter og andre ligevægtseffekter (ofte omtalt som dynamiske effekter). Det skal dog bemærkes, at disse effekter er strukturelle effekter, og man bør derfor betragte de kortsigtede effekter med en vis varsomhed, da DREAM-modellen er en langsigtet strukturmodel, jævnfør "Tekniske forudsætninger for beregningerne".

På længere sigt ses det, at den primære saldo forværres med knap 1 procent af BNP, svarende til mellem 20 og 25 mia. kr., 2016-niveau. Underfinansieringen af skattelettelserne bliver dermed i nogen grad modvirket af generelle ligevægtseffekter og øget arbejdsudbud.

Figur 3 – Virkning på statens primære saldo af skattelettelserne inkl. finansiering, mia. kr. 2016-niveau



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Ligevægtseffekterne dækker over en lang række sammenhænge i DREAM-modellen, som indirekte påvirkes af skattelettelserne samt den delvise finansiering via et lavere offentligt forbrug. På kort sigt ses en positiv effekt, hvilket skyldes, at der sker der en fremrykning af privatforbruget, da husholdningernes fremtidige disponible indkomst stiger som følge af de annoncerede skattelettelser. Dette bevirker en stigning i indirekte skatter som er udover de almindelige tilbageløbseffekter. Denne effekt bør man dog være varsom med at konkludere for skrāsikkert på, da mekanismen normalt betragtes som en langsigtet struktureffekt.

Arbejdsudbudseffekterne sker på baggrund af skattelettelserne. Skattelettelserne medfører to tyder arbejdsudbudseffekter. En intensiv effekt fremkommer, da marginals-katten på arbejde falder. Dette skyldes både en lavere topskattesats samt et højere beskæftigelsesfradrag. Dermed falder marginals-katten for personer der tjener over topskattegrænsen og for personer, der ikke udnytter det fulde beskæftigelsesfradrag. De intensive arbejdsudbudseffekter bevirker, at den gennemsnitlige arbejdstid stiger med 0,65 procent. Beskæftigelsesfradraget giver også en ekstensiv arbejdsudbudseffekt, da den økonomiske gevinst ved at være i arbejde stiger. Den gennemsnitlige kompensationsgrad falder fra 43,5 procent til 41 procent (2,5 procentpoint svarende til godt 6 procent), hvilket medfører et fald i den strukturelle ledighed på 0,27 procentpoint svarende til knap 10 procent. Dermed stiger antallet af personer i beskæftigelse med knap 0,3 procent. Den samlede effekt af de to arbejdsudbudseffekter er, at den samlede beskæftigelse målt i antal timer stiger med 0,9 procent. Denne arbejdsudbudseffekt bevirker at de offentlige indtægter stiger, samt at BNP ligeledes stiger. Faldet i beskæftigelsen medfører også et lille fald i indkomstoverførslerne til ledige personer.

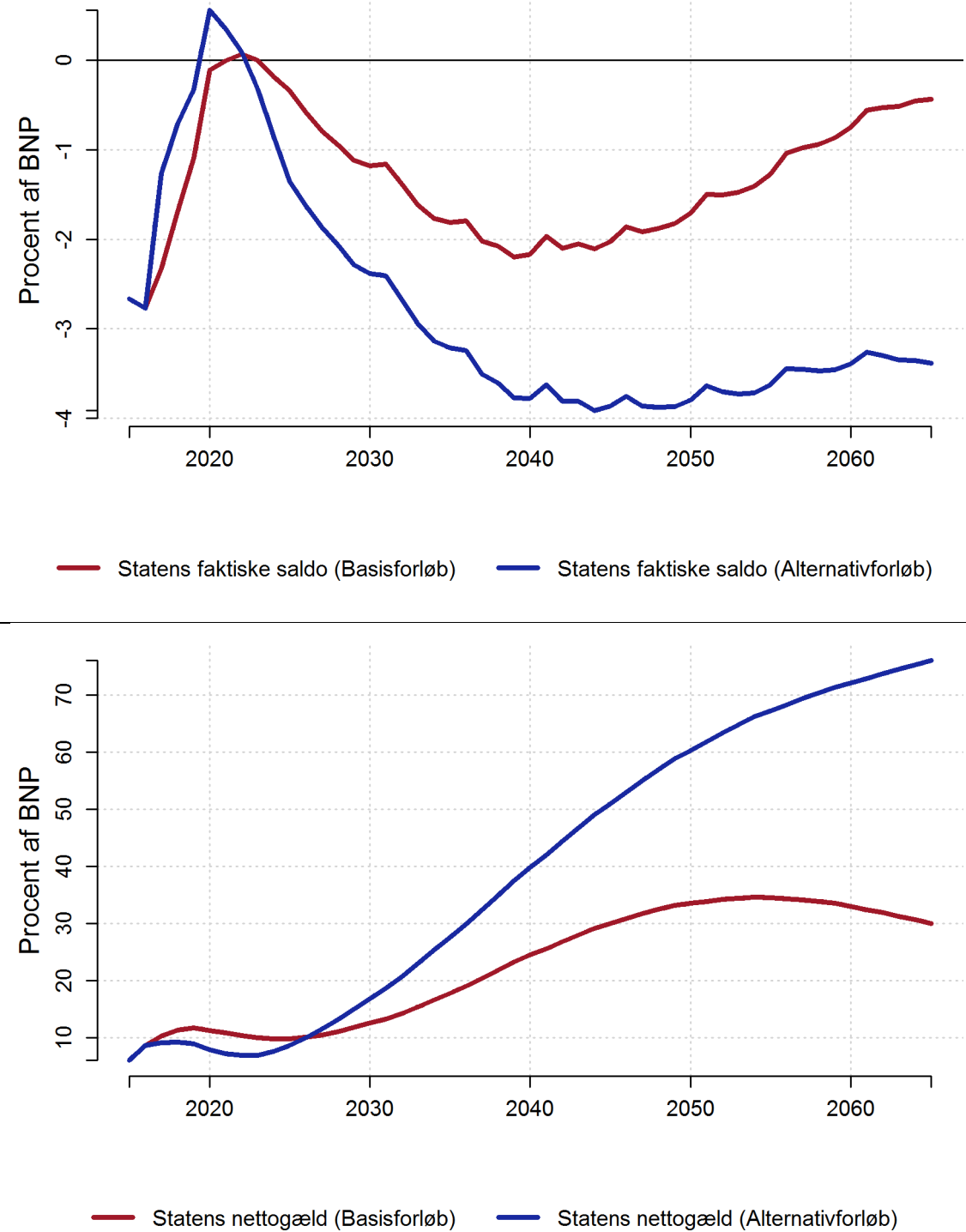
Tabel 3 – Finanspolitiske effekter, ændringer i forhold til grundforløbet

	2016 †	2020	2030	2040	2050
			Ændring i pct. af BNP		
Budget overskud	-2.8	0.7	-1.2	-1.6	-2.1
- Primære budget overskud	-2.3	0.6	-1.1	-1.0	-0.9
- Indtægter	49.9	-0.4	-2.5	-2.4	-2.4
- Direkte skatter	28.4	-0.9	-2.8	-2.8	-2.7
- Indirekte skatter	16.6	0.5	0.4	0.4	0.4
- Anden indkomst	4.9	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
- Udgifter	52.2	-1.0	-1.4	-1.5	-1.5
- Kollektivt forbrug	7.6	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
- Individuelt forbrug	18.5	-0.7	-0.8	-0.9	-0.9
- Indkomstoverførsler	17.7	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3
- Investeringer	3.6	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
- Andre udgifter	2.9	0.0	0.0	-0.1	-0.1
- Nettorenteudgifter	0.5	-0.1	0.1	0.7	1.2

Kilde: Egne beregninger på DREAM

† Grundforløbsniveau i procent af BNP

Figur 4 – Statens faktiske saldo og nettogæld



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Makroøkonomisk effekt

En anvendelse af råderummet frem til 2025 til skattelettelser vil bevirke at BNP i faste priser samlet set vil stige med 1,7 procent relativt til grundforløbet. Dette skyldes hovedsageligt øget arbejdsudbud, som det ses i Tabel 4, og som det er beskrevet tidligere. Dernæst kommer der også et vækstbidrag fra faktortilpasning. Dette dækker over, at det samlede kapitalapparat stiger, når (i) en del af arbejdskraften flyttes fra den offentlige sektor til den private sektor, og (ii) som en afledt effekt af stigningen i arbejdsudbuddet. Kapitalintensiteten er højere i den private produktionssektor end i den offentlige sektor. Dermed kommer der en direkte effekt på forholdet mellem kapital og arbejdskraft, når beskæftigelsen flyttes fra den offentlige sektor til den private sektor, hvilket er konsekvensen af det lavere offentlige forbrug. Det højere arbejdsudbud giver dog også en effekt på faktorforholdet, da det ekstra arbejdsudbud udelukkende finder beskæftigelse i den private sektor, og dermed trækker den private beskæftigelse relativt til den offentlige beskæftigelse yderligere op.

Tabel 4 – Ændring i gennemsnitlige årlige vækstrater, procentpoint

	2015-2025	2025-2035	2035-2045	2045-2055	2055-2065
BNP i faste priser	0.16	0.01	0.00	0.00	0.00
- <i>Timeproduktivitet</i>	<i>0.06</i>	<i>0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
- Teknologiske fremskridt	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Faktortilpasning	0.06	0.01	0.00	0.00	0.00
- Demografiske effekter	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Samlet antal arbejdstimer	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00
- Gennemsnitlig arbejdstid	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00
- Beskæftigelse	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00
- <i>Beskæftigelsesandel</i>	<i>0.03</i>	<i>0.01</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
- <i>Arbejdsstyrken</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>
- <i>Erhvervsfrekvens</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- <i>Forsørgelsesandel</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- <i>Samlet befolkning</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Kilde: Egen beregninger på DREAM

Følsomhed ved ændret sammensætning

Såfremt topskattesatsen sænkes med 10 procentpoint, og beskæftigelsesfrekvensen hæves tilsvarende mindre, vil den finanspolitiske holdbarhed blive påvirket en smule mindre negativt. Holdbarhedsforværringen vil i dette tilfælde være på 0,83 procent af BNP imod 0,85 procent af BNP, såfremt topskatten sænkes med 5 procentpoint. Det lille fald i forværringen kommer af, at selvfinansieringsgraden ved en topskattelettelse er en smule højere end ved et stigende beskæftigelsesfradrag.

Scenarie hvor råderummet frem til 2020 på 20 mia. kr. anvendes til skattelettelser

Der regnes på de makroøkonomiske effekter af et scenarie, hvor råderummet frem til 2020 på 20 mia. kr., 2016-niveau, anvendes til skattelettelser, og hvor skattelettelserne er delvist finansieret via et lavere offentligt forbrug.

Skattelettelserne består af en sænkelse af topskattesatsen og stigning i beskæftigelsesfradraget. Topskatten sænkes 5 procentpoint frem til 2020 således, at topskattesatsen i 2020 vil være på 10 procent. Beskæftigelsesfradragssatsen (samt grænsen for det maksimale beskæftigelsesfradrag) øges gradvist frem mod 2020 således, at hele råderummet anvendes til skattelettelser. Beskæftigelsesfradraget bliver dermed fordoblet i 2020 fra 10,65 procent til 21,06 procent. Samlet set anvendes godt 20 procent af råderummet til topskattelettelser og knap 80 procent af råderummet anvendes på øget beskæftigelsesfradrag. Det mekaniske provenutab ved at sænke topskatten til 10 procent er dermed godt 4 mia. kr. inkl. tilbageløb⁶, 2016-niveau, hvor det mekaniske provenutab ved at hæve beskæftigelsesfradraget med 98 procent er på knap 16 mia. kr. inkl. tilbageløb, 2016-niveau.

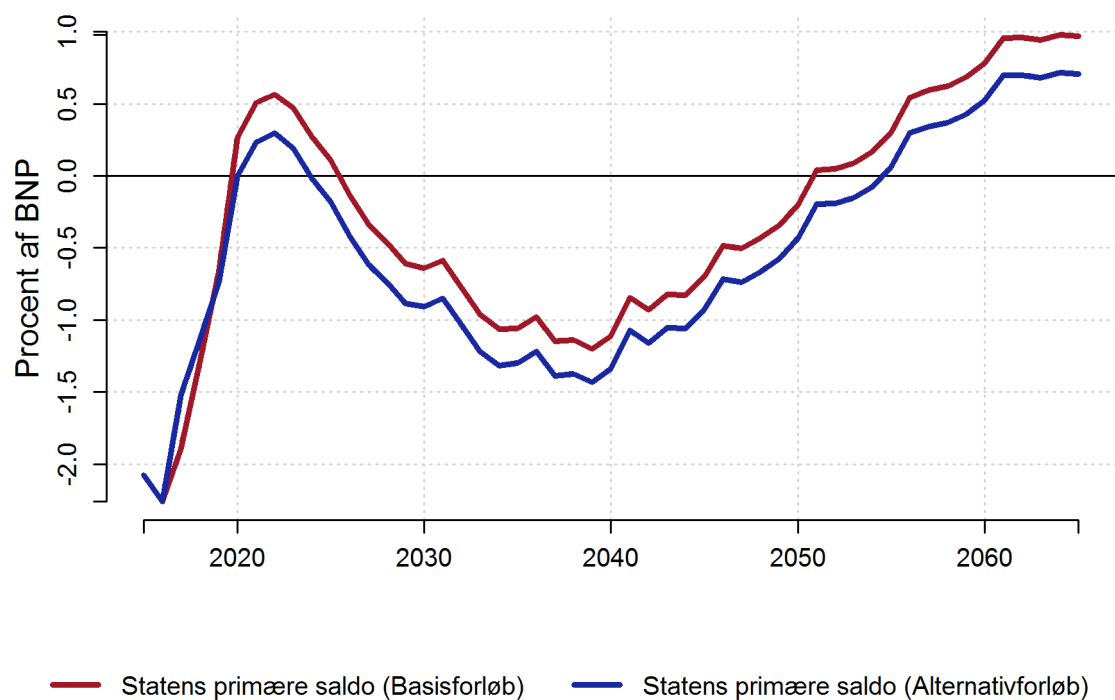
Frem til og med 2020 nedjusteres udgifterne til det offentlige forbrug med 10 mia. kr., 2016-niveau, relativt til DREAMs grundforløb. Dette svarer til 0-vækst i det offentlige forbrug frem til om med 2020. De offentlige investeringer fastholdes på samme niveau som i grundforløbet. Dermed er skattelettelserne samlet set underfinansieret med 10 mia. kr., 2016-niveau.

Den samlede effekt på den finanspolitiske holdbarhed vurderes til at være negativ med 0,25 procent af BNP. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator vurderes altså til at være 0,05 procent af BNP, såfremt der indføres skattelettelser på 20 mia. kr. frem til 2020, som kun delvist finansieres via et lavere offentligt forbrug. I Figur 2 ses det hvorledes den primære saldo forventes at blive påvirket.

På sigt ses det, at den primære saldo forværres med knap 0,3 procent af BNP, svarende til 6 mia. kr., 2016-niveau. Underfinansieringen af skattelettelserne på 10 mia. kr. bliver dermed i nogen grad modvirket af generelle ligevægtseffekter og øget arbejdsudbud.

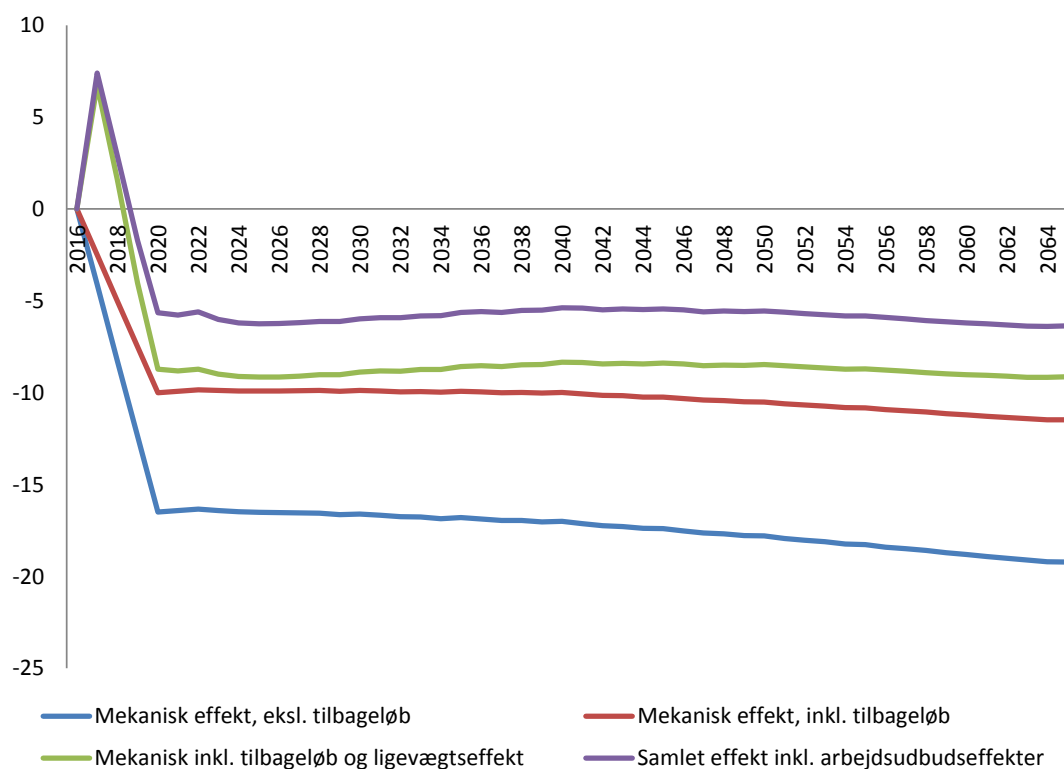
⁶ Der regnes med et tilbageløb på 24,5 procent fra indirekte skatter.

Figur 5 – Statens primære saldo



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Figur 6 – Virkning på statens primære saldo af skattelettelserne inkl. finansiering, mia. kr. 2016-niveau



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Arbejdsudbudseffekterne forventes at give en positiv effekt på knap 3 mia. kr. De intensive arbejdsudbudseffekter bevirker, at den gennemsnitlige arbejdstid stiger med 0,4 procent. Den ekstensive arbejdsudbudseffekt bevirker at antallet af personer i beskæftigelse stiger med godt 0,1 procent. Samles vurderes det at beskæftigelsen målt i antal timer vil stige med omkring 0,5 procent.

Tabel 5 – Finanspolitiske effekter, ændringer i forhold til grundforløbet

	2016 †	2020	2030	2040	2050
	Ændring i pct. af BNP				
Budget overskud	-2.8	-0.3	-0.4	-0.5	-0.6
- Primære budget overskud	-2.3	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2
- Indtægter	49.9	-1.2	-1.2	-1.2	-1.2
- Direkte skatter	28.4	-1.4	-1.4	-1.4	-1.4
- Indirekte skatter	16.6	0.3	0.2	0.2	0.2
- Anden indkomst	4.9	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
- Udgifter	52.2	-0.9	-1.0	-1.0	-1.0
- Kollektivt forbrug	7.6	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
- Individuelt forbrug	18.5	-0.6	-0.6	-0.6	-0.6
- Indkomstoverførsler	17.7	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
- Investeringer	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0
- Andre udgifter	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0
- Nettorenteudgifter	0.5	0.0	0.1	0.2	0.4

Kilde: Egne beregninger på DREAM

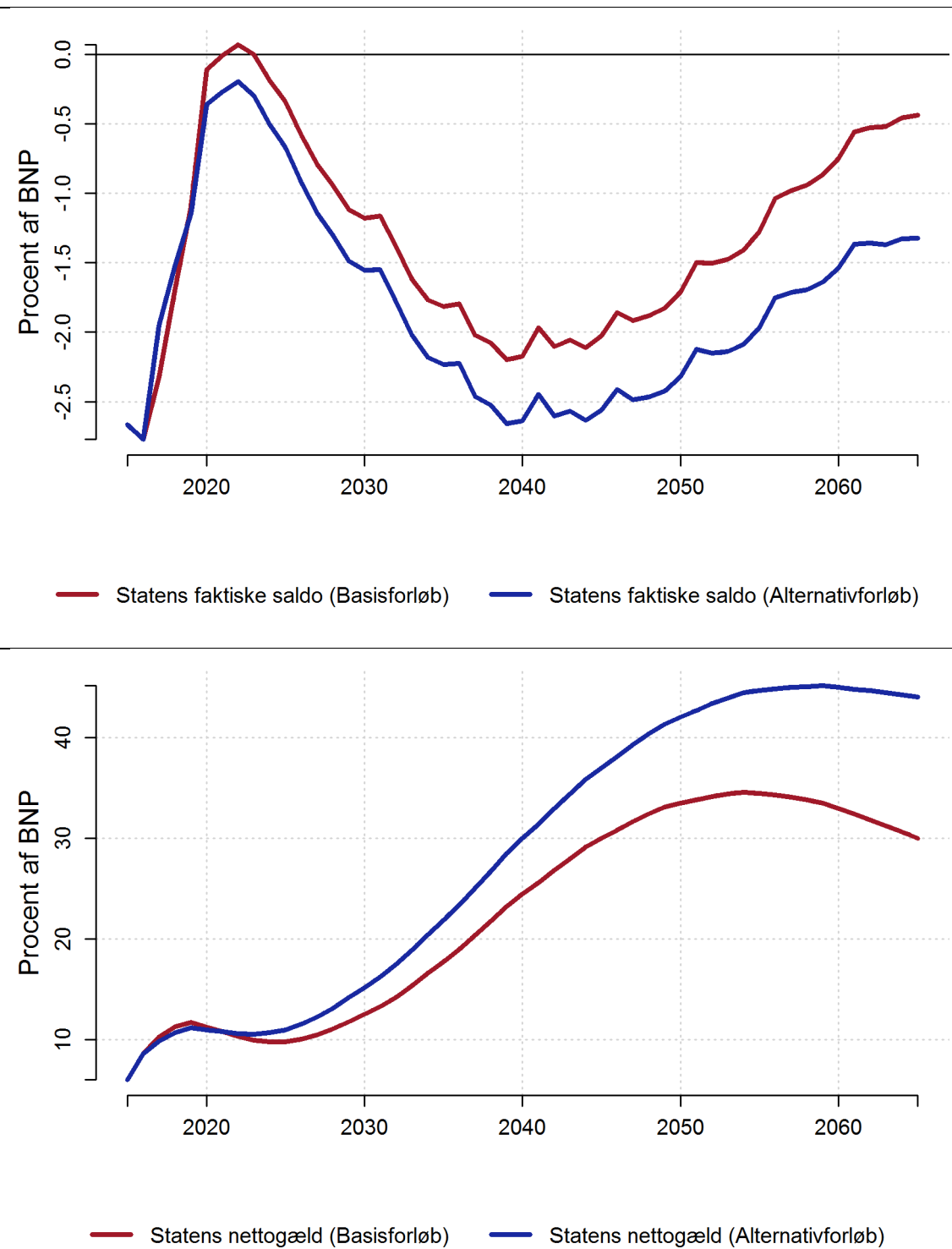
† Grundforløbsniveau i procent af BNP

Tabel 6 – Ændring i gennemsnitlige årlige vækstrater, procentpoint

	2015-2025	2025-2035	2035-2045	2045-2055	2055-2065
BNP i faste priser	0.10	0.01	0.00	0.00	0.00
- Timeproduktivitet	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
- Teknologiske fremskridt	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Faktortilpasning	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
- Demografiske effekter	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Samlet antal arbejdstimer	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00
- Gennemsnitlig arbejdstid	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
- Beskæftigelse	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00
- Beskæftigelsesandel	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
- Arbejdsstyrken	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Erhvervsfrekvens	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Forsørgelsesandel	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
- Samlet befolkning	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Kilde: Egen beregninger på DREAM

Figur 7 – Statens faktiske saldo og nettogæld



Kilde: Egne beregninger på DREAM

Makroøkonomisk effekt

En anvendelse af råderummet frem til 2020 til skattelettelser vil bevirke at BNP i faste priser samlet set vil stige med knap 1 procent relativt til grundforløbet. Dette skyldes både øget arbejdsudbud og et ændret forhold mellem kapital og arbejdskraft, som det ses i Tabel 6. I forhold til det første scenarie ser vi nu at arbejdsudbudseffekterne kun er cirka halvt så store, hvilket hænger sammen med at de samlede skattelettelser er lavere.

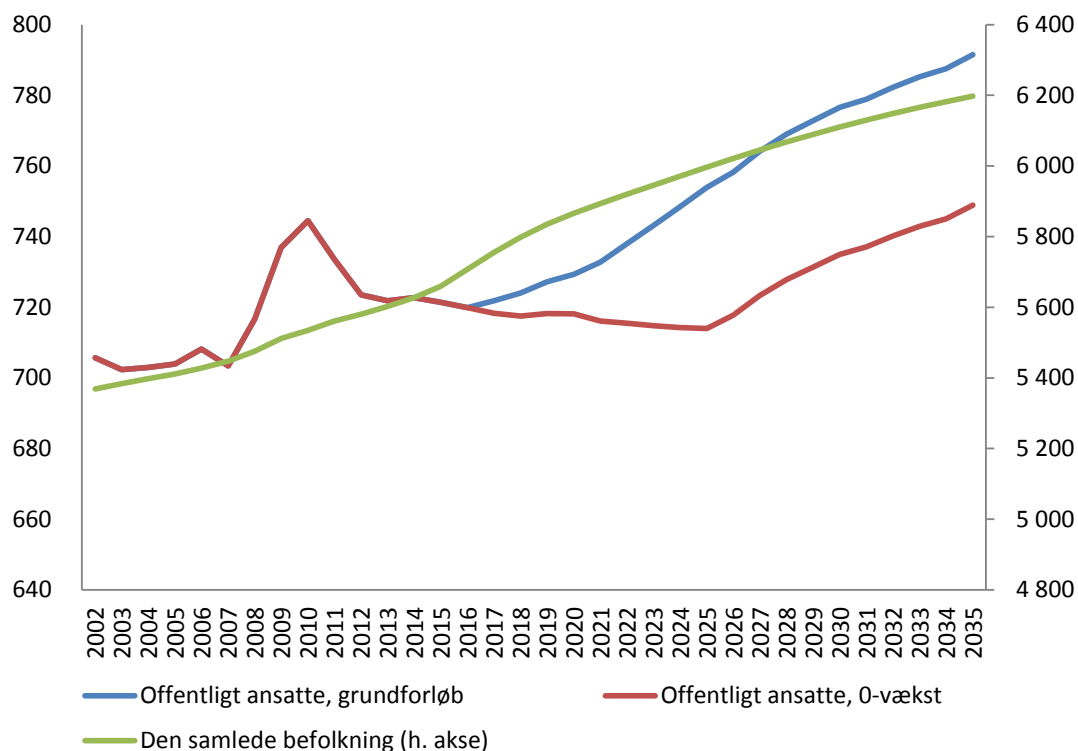
Følsomhed ved ændret sammensætning

Såfremt topskattesatsen kun sænkes med 2,5 procentpoint, og beskæftigelsesfrekvensen hæves tilsvarende mere, vil den finanspolitiske holdbarhed blive påvirket en smule mere negativt. Holdbarhedsforværringen vil i dette tilfælde være på 0,26 procent af BNP imod 0,25 procent af BNP, såfremt topskatten sænkes med 5 procentpoint. Den yderligere forværring kommer af, at selvfinansierungsgraden ved en topskattelettelse er en smule højere end ved et stigende beskæftigelsesfradrag.

Den offentlige sektor ved 0-vækst

I dette afsnit beskrives udviklingen for den offentlige sektor i det tænkte scenarie, hvor 0-vækst i den offentlige sektor fastholdes helt frem til 2025. 0-vækst i det reale offentlige forbrug betyder, at man fra det ene år til det næste kan fastholde det samme antal offentlige ansatte (under forudsætning af at sammensætningen af de offentlige ansatte ikke ændres), og at det offentlige varekøb er uændret. Udregningerne af 0-vækst, og det deraf følgende råderum, er dog forbundet med en række modeltekniske antagelser og effekter, som bevirker, at slutresultaterne afhænger af, hvilken økonomisk model, de er beregnet på. I dette afsnit analyseres effekten af, at det reale offentlige forbrug nedsættes med 40 mia. kr., 2016-niveau, i 2025 relativt til DREAMs grundforløb. Dette medfører et svagt fald i den offentlige beskæftigelse på 0,8 procent samt en svag stigning i det reale offentlige varekøb på 3,6 procent fra 2016 til 2025. Resultaterne ligger dermed meget tæt op af den normale forståelse af real 0-vækst.

På næste side ses udviklingen i antallet af offentlige ansatte i DREAMs grundforløb og ved 0-vækst. I Figur 8 ses også udviklingen i den samlede befolkning.

Figur 8 – Antal offentlige ansatte og den samlede befolkning, 1.000 personer

Kilde: Egne beregninger på DREAM og Danmarks Statistik (OBESK1, OFFBESK1, FOLK1, FRDK116)

Anm.: Antal offentligt ansatte opgøres forskelligt i OBESK1, OFFBESK1 og i DREAM. Derfor er OFFBESK1 og DREAMs tal korrigeret i forhold til OBESK1.

FRDK16 bygger på den nyeste befolkningsfremskrivning fra maj 2016.

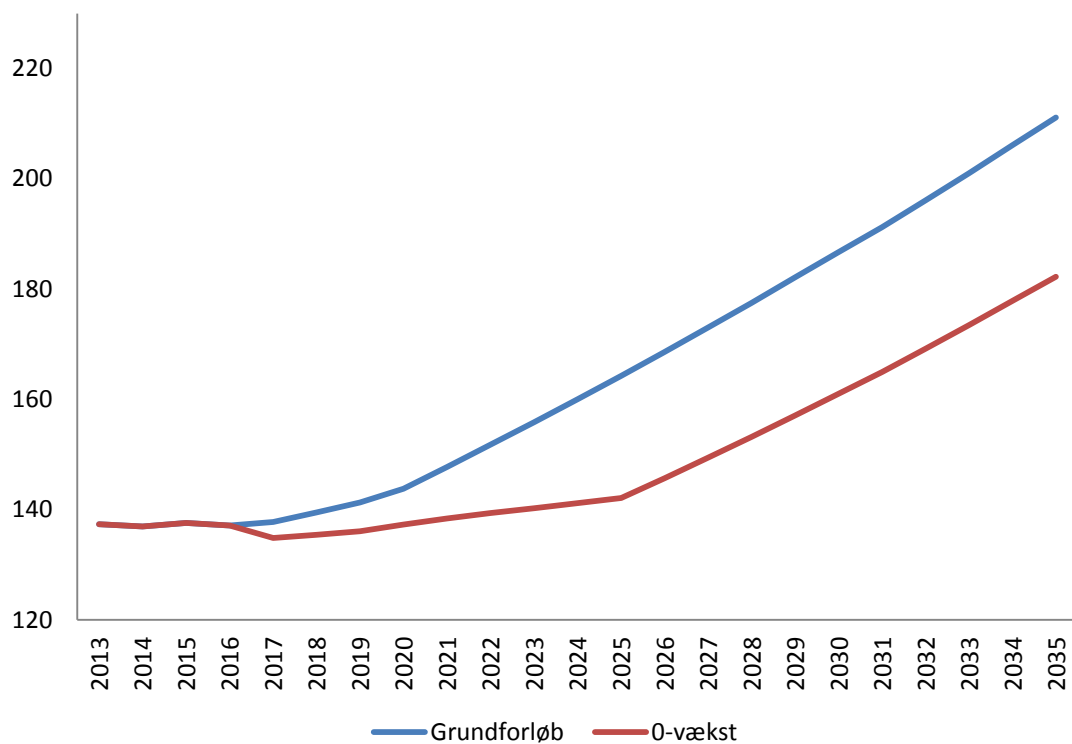
Som det ses er antallet af offentlige ansatte 40.000 lavere i 2025 i forløbet med 0-vækst relativt til DREAMs grundforløb. Dette skal blandt andet ses i sammenhæng med, at den samlede befolkning stiger med 290.000 personer (en stigning på 5 procent) i perioden fra 2016 til 2025.

Det offentlige varekøb i faste priser stiger med 27 mia. kr. i perioden fra 2016 til 2025 i DREAMs grundforløb. Under 0-vækst er stigningen kun på 5 mia. kr. Det offentlige varekøb er dermed 22 mia. kr. lavere i 2025, såfremt 0-væksten fastholdes frem til 2025. En "ren" 0-vækst vil betyde, at det offentlige varekøb i faste priser vil være uændret fra det ene år til det næste. Man kan med andre ord sige, at der i 2025 vil være det samme i medicinskabet som i 2016. Dette giver to udfordringer. En mængdemæssig og en kvalitetsmæssig udfordring.

Den mængdemæssige udfordring ligger i, at der i perioden fra 2016 til 2025 sker en stigning i befolkningen på 5 procent. Dermed er der ikke den samme mængde per person i 2025, som der var i 2016. Eksempelvis vil en stigning i antallet af kræftpatienter betyde, at der er brug for mere kemo-medicin. Dette er der i udgangspunktet ikke afsat midler til under 0-vækst, og man vil dermed være nødt til at finde midlerne andetsteds, såfremt der fortsat skal være råd til at give alle patienter den samme medicin i 2025, som de fik i 2016.

Den kvalitetsmæssige udfordring ligger i, at der historisk, og formentlig også i fremtiden, bliver opfundet nye og bedre produkter, som kan give en højere værdi i den service, som det offentlige tilbyder til borgerne. Disse nye produkter er der dog ikke afsat midler til under 0-vækst. Det offentlige varekøb kan stige med priserne på de eksisterende varer i den offentlige "varekurve" under 0-vækst, men nye produkter er altså ikke inkluderet. Historisk har man, overordnet set, ladet det offentlige forbrug stige med den generelle vækst i økonomien. Dermed har produktivitetsvæksten i den private sektor bevirket, at der også har været råd til nye produkter i den offentlige sektor. Såfremt man ønsker, at der fortsat skal være råd til nye produkter under 0-vækst vil det altså kræve, at man enten nedbringer det offentlige varekøb andetsteds, eller at man mindsker antallet af offentligt ansatte.

Figur 9 – Det offentlige varekøb, mia. kr., 2016-priser



Kilde: Egne beregninger på DREAM