



## FOLKETINGET

### Det Internationale Sekretariat

#### Notits om De Økonomiske Råds forårsrapport 2023

Notatet er klausuleret indtil tirsdag d. 30 maj 2023 kl. 12:00

##### Sammenfatning

Forårsrapporten fra De Økonomiske Råds formandskab (nedenfor vismændene) præsenteres for Finansudvalget den 30. maj kl. 15:00. Rapporten og dette notat er klausuleret indtil d. 30 maj kl. 12:00. Nedenfor følger et kort referat af de enkelte kapitler samt 23 forslag til vinkler til spørgsmål til brug for mødet.

Kapitel 1 indeholder vismændenes kommentarer til en række aktuelle politiske tiltag. Udvalget kunne spørge indtil:

Vinkel 1: Provenueeffekten fra afskaffelse af store bededag kan vel godt bruges i dag på midlertidige, men ikke varige udgifter?

I kapitel 2 præsenteres vismændenes vurdering af den aktuelle økonomiske situation og udsigterne frem mod 2030. Vismændene fastslår, at finanspolitikken i 2024 ikke bør stimulere efterspørgslen på trods af, at vismændene forventer en vis afmatning. Udvalget kunne spørge indtil følgende:

Vinkel 2: Er der forskel på Finansministeriets seneste skøn for den strukturelle beskæftigelse og jeres skøn frem mod 2030? Og hvad betyder det for den strukturelle saldo?

Vinkel 3: Er det uigennemsigtigt, når Finansministeriet medtager flerårige effekter i den et-årige finanseffekt for 2023?

Vinkel 4: Hvor meget strammere burde finanspolitikken i 2023 være?

Vinkel 5: Hvor meget strammere bør finanspolitikken for 2024 være?

Vinkel 6: Har den tidligere S-regering ført en konjunkturførstærkende politik?

Vinkel 7: Bør man ikke anvende den et-årige finanseffekt, når næste finanslov tilrettelægges og ikke den flerårige?

Vinkel 8: Bør behovet for ny finansiering begrundes i et politisk legitimt ønske om at øge de offentlige udgifter eller lette skatter og ikke polstring af de offentlige finanser?

Vinkel 9: Var forudsætningerne for opjustering af den strukturelle beskæftigelse ikke allerede til stede ved jeres efterårsrapport sidste år?

Vinkel 10: Har I undladt at opjustere den strukturelle beskæftigelse svarende til hele stigningen i den simple tilgang anvendt fra 2020-2022?

Vinkel 11: Tager I højde for, at sammenhængen mellem kapacitetspres og inflation bliver betydelig stærkere, når kapacitetspresset rammer et vist niveau?

Vinkel 12: Hvorfor er der et negativt bidrag fra enhedsprofitterne til det indenlandske prispres i Danmark i 2022 i modsætning til euro-landene?

Vinkel 13: Adskiller jeres skøn for udviklingen i de danske virksomheders markedsandele sig fra regeringens? Hvis ja, hvorfor?

30. maj 2023

Birgitte Smith Lange  
Økonomisk konsulent  
Birgitte.lange@ft.dk  
+45 3337 3323

Kathrine Lange  
Økonomisk chefkonsulent  
Kathrine.Lange@ft.dk  
+45 3337 3323



I kapitel 3 præsenterer vismændene en velfærdsindikator, der på teoretisk konsistent vis opgør velfærd fra forbrug, levetid og fritid. Vismændene skriver, at kapitlet indikerer, at der er en højere grad af lige muligheder på tværs af Danmark end forskellene i indkomst tilsiger. Analysen viser således, at den geografiske ulighed i velfærdsindikatoren er mindre end målt ved indkomst, og at den modsat indkomstuligheden ikke er steget. Udvalget kunne rejse følgende vinkler:

Vinkel 14: Hvad er policy implikationerne og merbidraget ved at sammenveje forskelle i forbrug, fritid og levetid fremfor bare at beskrive hver enkelt indikator?

Vinkel 15: Bygger jeres velfærdsindikator på et såkaldt kardinalt nyttebegreb, der blev forladt i 1930'erne?

Vinkel 16: Hvorledes påvirker forskelle i boligomkostninger beregningerne?

Kapitel 4 indeholder en gennemgang af ministeriernes regneprincipper for effekten af ændringer i selskabsskatten. Vismændene vurderer, at der er grundlag for en række ændringer i regneprincipperne, som samlet skønnes at ville reducere selvfinansierungsgraden ved reduktion af selskabsskatten.

Vinkel 17: Vil erhvervsrettede afgifter også delvist blive overvæltet på investorerne?

Vinkel 18: Vil private lønstigninger aldrig påvirke den offentlige saldo?

Vinkel 19: Såkaldt home-bias vil vel lede til, at arve- og aktieindkomstskatten – i modsætning til hvad der antages i dag – vil påvirke det indenlandske investeringsomfang?

Vinkel 20: Vil ufuldkommen konkurrence nødvendigvis lede til ren profit?

Vinkel 21: Er der ikke forskel på tilbageløbet på kort og på langt sigt?

Vinkel 22: Hvor robust er antagelsen om, at kapitalejere og lønmodtagere deler byrden ved en selskabsskattestigning fifty-fifty?

Vinkel 23: Vismændene savner en regneregulering for hovedaktionærer – men hvordan skal problemet mere generelt løses?



## Kapitel 1: Aktuel økonomisk politik

I kapitel I kommenterer vismændene en række aktuelle økonomiske politiske tiltag, hvoraf en væsentlig del indgår i regeringsgrundlaget fra december 2022.

Vismændene kommenterer således bl.a. på regeringens forslag om, at

- reducere skatten på virksomhedsoverdragelser indenfor familien
- permanentgøre virksomhedernes midlertidigt, forhøjede fradrag for udgifter til forskning og udvikling
- omlægge topskatten
- nedlægge jobcentrene
- forkorte længden på kandidatuddannelser
- forkorte SU-perioden

Vismændene kommenterer også på en række allerede indgående aftaler herunder den kilometerbaserede afgift for tung vejtransport. Vismændene vurderer, at det er hensigtsmæssigt at øge beskatningen og gøre afgiften kilometerbaseret, men at satserne er for lave.

Endelig kommenterer vismændene på en række af regeringens allerede vedtagne forslag. De støtter en permanent reduktion af beløbsgrænsen, mens de - igen - påpeger, at der ikke er tilstrækkelig evidens for en langsigtet arbejdsudbudseffekt af afskaffelse af store bededag

### **Vinkel 1: Provenueeffekten fra afskaffelse af store bededag kan vel godt bruges i dag på midlertidige, men ikke varige udgifter?**

Vismændene skriver at midlerne fra afskaffelsen af store bededag ikke bør prioriteres før end effekten på arbejdsudbuddet faktisk har vist sig, jf. s.26. Samtidig indarbejder vismændene dog en kortsigtet positiv arbejdsudbudseffekt, der imidlertid gradvist aftrappes fra 2024 til 2030, jf. s. 84. Udvalget kan spørge, om det er konsistent at indregne en effekt, når nu de anbefaler at midlerne ikke prioriteres?

## Kapitel 2: Konjunktur og offentlige finanser

Kapitel 2 indeholder vismændenes vurdering af den aktuelle konjunktursituation og udviklingen i de offentlige finanser.

Ligesom regeringen forventer vismændene en afmatning af dansk økonomi. Det sker dog fra et højt aktivitetsniveau og aktuelt vurderer vismændene, at beskæftigelsen er ca. 3 pct. højere end det konjunkturneutrale niveau.

Vismændene er blevet overrasket over udviklingen i bl.a. beskæftigelsen og BNP. Blandt andet er beskæftigelsen i første kvartal 2023 ca. 80.000 personer højere end vismændenes vurdering i efteråret, jf. s. 35.



I efterårsprognosen forventede vismændene tre år med omtrent vækstpause og et stort fald i beskæftigelsen på 100.000 personer begyndende i anden halvdel af 2022, jf. s. 63. Nu forventer vismændene i deres forårsprognose, at afmatningen bliver mere afdæmpet og beskæftigelsen falder med ca. 60.000 personer fra det gennemsnitlige niveau i 2022 frem mod 2025, jf. s 5. Det er dels et mindre fald og et mere gradvist fald end ventet i efterårsprognosen.

Derudover har vismændene – i lighed med regeringen – opjusteret deres skøn for den strukturelle beskæftigelse i forhold til deres vurdering i efteråret. Vismændene har konkret opjusteret den strukturelle beskæftigelse med ca. 30.000 personer i 2022 jf. s 80. På grund af det forventede fald i den konjunkturelle beskæftigelse og opjusteringen af den strukturelle beskæftigelse, indsnævres beskæftigelsesgabets til ca. 1,5 pct. i 2024, og beskæftigelsen skønnes gradvis at aftage ned mod det strukturelle niveau frem mod 2025, jf. s 81.

### *Strukturel saldo*

Vismændene vurderer, at der er udsigt til overskud på den strukturelle saldo på omkring 1 pct. af BNP i 2023 og 2024. Frem mod 2030 ventes en svækkelse af den strukturelle saldo, så at der er omtrent balance i 2030, jf. tabel 1.

Tabel 1 :Skøn for den strukturelle saldo

Pct. af BNP	2022	2023	2024	2030
Vismændene	1,2	0,9	1	0,1
Finansministeriet	1,8	0,8	0,6	-0,5

*Kilde: FM (maj 2023): Danmarks konvergensprogram 2023*

Finansministeriet vurderer af den strukturelle saldo i 2022 er bedre end vismændenes, hvilket bl.a. skyldes, at Finansministeriet korrigerer for en række udgifter relateret til covid-19.

Der er en relativ stor forskel på vismændenes og Finansministeriets vurdering af den strukturelle saldo i 2024 på 0,4 pct. af BNP. Vismændene skriver på s. 93, at forskellen bl.a. skyldes, at vismændene vurderer, at den strukturelle beskæftigelse og gennemsnitlige arbejdstid er højere. I modsat retning trækker dog vurderingen af indtægter fra PAL-skatten, hvor Finansministeriet skønner et højere strukturelt provenu.

Vismændenes og Finansministeriets fremskrivning af den strukturelle saldo kan ikke sammenlignes direkte efter udløb af udgiftslofterne, da vismændene fremskriver væksten i det offentlige forbrug med væksten i det demografi- og velstandskorrigerede træk fra 2026 til 2030, mens udviklingen i det offentlige forbrug i Finansministeriets prognose beregningsteknisk angiver den højst



mulige offentlige forbrugsvækst givet, at den strukturelle saldoen er lig med det mellemfristede mål om underskud på den strukturelle saldo på 0,5 pct. af BNP i 2030.

## **Vinkel 2: Er der forskel på Finansministeriets seneste skøn for den strukturelle beskæftigelse og jeres skøn frem mod 2030? Og hvad betyder det for den strukturelle saldo?**

Af tabel II.4 s. 94 fremgår det, at vismændene skønner, at den strukturelle saldo er højere i 2023 og 2024 grundet bl.a. et højere skøn for den strukturelle beskæftigelse. I selve tabellen står der, at sammenligningen er foretaget på baggrund af Økonomisk Redegørelse fra marts 2023, mens der i fodnoten er en henvisning til Økonomisk Redegørelse, maj 2023. Udvalget kunne bede vismændene uddybe forskellen mellem regeringens seneste skøn for den strukturelle beskæftigelse og vismændenes frem mod 2030.

## **Vinkel 3: Er det uigennemsiagtigt, når Finansministeriet medtager flerårige effekter i den et-årige finanseffekt for 2023?**

Den såkaldte finanseffekt måler, om den aktivt – besluttede – finanspolitik er kontraktiv eller ekspansiv<sup>1</sup>. En positiv finanseffekt afspejler, at finanspolitikken øger kapacitetspresset, mens en negativ effekt afspejler, at finanspolitikken mindsker kapacitetspresset.

Den ét-årige finanseffekt afspejler, om finanspolitikken strammes eller lempes i et givet år, set i forhold til året før. Vismændene skønner, at den ét-årige finanseffekt i 2023 er -0,2 pct. af BNP og 0,2 i 2024. Det afspejler, at finanspolitikken i 2023 strammes med 0,2 pct. af BNP i forhold til 2022, og at finanspolitikken i 2024 lempes i forhold til 2023.

Af tabellen nedenfor fremgår både vismændenes og Finansministeriets skøn for de et-årige finanseffekter. Der er relativ stor forskel på vismændenes og Finansministeriets vurdering af den et-årige finanseffekt i 2023, hvilket vismændene påpeger hænger sammen med, at Finansministeriet medtager nogle specifikke forhold i den flerårige finanseffekt i opgørelsen af deres et-årige finanseffekt.

Tabel 2: Et-årige finanseffekt

Pct. point	2023	2024
Vismændene	-0,2	0,2
Finansministeriet	-0,9	0,1

Kilde: FM (maj 2023): Danmarks konvergensprogram 2023

<sup>1</sup> Finanseffekten afspejler alene effekten af den aktive politik og afspejler dermed ikke virkningen af de såkaldt automatiske stabilisatorer, dvs. at udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse eksempelvis går ned i tilfældet af en højkonjunktur.



#### Vinkel 4: Hvor meget strammere burde finanspolitikken i 2023 være?

Vismændene vurderer, at finanspolitikken er for lempelig i 2023 i forhold til konjunktursituationen. Vismændene begrundes på s. 7 vurderingen i, den flerårige finanseffekt vurderes at være omtrent neutral i 2023 set i forhold til 2019 (skøn på -0,1 af vismændene), jf. tabel 3. Den flerårige finanseffekt er udtryk for aktivitetsevirkningen af både den finanspolitik, der føres i det pågældende år (set i forhold til året før), samt eventuelle eftervirkninger af den finanspolitik, der er blevet ført i et eller flere forudgående år.

Tabel 3: Flerårig finanseffekt set i forhold til basisåret i 2019

Pct. point	2022	2023	2024
Vismændene	0,0	-0,1	0,1
Finansministeriet	0,7	-0,3	-0,3

Kilde: FM (maj 2023): Danmarks konvergensprogram 2023

Beskæftigelsesgabet er udvidet betydeligt siden 2019, det vil sige at presset på økonomiens kapacitet er markant større i 2023 end i 2019. I det lys burde finanspolitikken i højere grad bidrage til at dæmpe aktiviteten i 2023 end det er tilfældet.

Vismændene anbefaler, at det som minimum sikres, at der i resten af 2023 ikke indgås aftaler, der øger efterspørgselspresset, jf. s. 103. Vismændene nævner ikke konkret, hvor meget strammere finanspolitikken i 2023 burde være. Udvalget kunne bede vismændene sætte et tal på ligesom eksempelvis Nationalbanken gjorde, da de i deres forrige prognose fra sommeren 2022 anbefalede en opstramning på knap 1 pct. af BNP i 2023 ud over, hvad der lå i finanslovsforslaget.

#### Vinkel 5: Hvor meget strammere bør finanspolitikken for 2024 være?

Vismændene skriver, at finanspolitikken ikke bør stimulere efterspørgslen i 2024, snarere tværtimod. Vismændene begrundes anbefalingen i 1) at den indenlandske inflationspres er stigende og 2) at finanspolitikken ikke er strammet i takt med opbygningen af et pres på kapaciteten, jf. s 7.

Af tabel 3 ovenfor fremgår det imidlertid, at den flerårige finanseffekt i 2024 set i forhold til 2019 er 0,1 og dermed svag lempelig. Det er dog værd at bemærke, at Finansministeriets skøn for den flerårige effekt i 2024 set i forhold til 2019 er stram.

#### Vinkel 6: Har den tidligere S-regering ført en konjunkturførstærkende politik?

Vismændene påpeger som nævnt ovenfor, at finanspolitikken ikke er strammet i takt med opbygningen af et pres på kapaciteten. Udvalget kunne



spørge ind til, om vismændene vurderer, at den tidligere regerings finans- og strukturpolitik har været konjunkturforstærkende i alle år ved magten.

**Vinkel 7: Bør man ikke anvende den et-årige finanseffekt, når næste finanslov tilrettelægges og ikke den flerårige?**

Vismændene begrundet primært deres anbefaling til finanspolitikens strammingsgrad i både 2023 og 2024 med udgangspunkt i den flerårige finanseffekt. Det står i modsætning til Finansministeriet, der har påpeget at vurderingen og planlægningen af finanspolitikken bør tage udgangspunkt i den et-årige finanseffekt, jf. FIU Alm.del - svar på spm. 344 (2021-22) [her](#). Finansministeriet skriver således, at det naturlige udgangspunkt er det år, man kommer fra, og ikke et år, der ligger 3, 4 eller flere år tilbage.

**Vinkel 8: Bør behovet for ny finansiering begrundes i et politisk legitimt ønske om at øge de offentlige udgifter eller lette skatter og ikke polstring af de offentlige finanser?**

Af Danmarks konvergensprogram for 2023 (s.9) fremgår det, at regeringen i denne valgperiode har truffet beslutning om at skaffe ny finansiering for 11 mia. kr. i 2030. Vismændene vurderer mere generelt, at det ikke er nødvendigt at gennemføre nye finans- og strukturpolitiske tiltag af hensyn til den mellemfristede saldomålsætning eller holdbarhed, jf. s. 104.

**Vinkel 9: Var forudsætningerne for opjustering af den strukturelle beskæftigelse ikke allerede til stede ved jeres efterårsrapport sidste år?**

Den strukturelle beskæftigelse er en beregnet størrelse og kan derfor ikke observeres. Vismændene har opjusteret den strukturelle beskæftigelse med ca. 30.000 personer i 2022, jf. s 80.

Vismændene nævner, at opjusteringen skal ses i sammenhæng med, at beskæftigelsen er steget betydeligt igennem 2022, uden at ledigheden er faldet, og uden at lønstigningstakten endnu er tiltaget markant. Det indikere ifølge vismændene, at kapaciteten i dansk økonomi er steget. Det er bemærkelsesværdigt, at vismændene ikke allerede opjusterede den strukturelle beskæftigelse i deres efterårsrapport, da beskæftigelsen allerede på det tidspunkt var steget væsentligt, uden at lønstigningstaksten var steget markant.

**Vinkel 10: Har I undladt at opjustere den strukturelle beskæftigelse svarende til hele stigningen i den simple tilgang anvendt fra 2020-2022?**

Vismændene skriver, at beregningen af den strukturelle beskæftigelse for de seneste tre år er foretaget med en mere simpel tilgang end normalt, jf. s 81. Der står i boks II.7 s.82, at den makrobaserede tilgang giver en stigning i den strukturelle beskæftigelse på ca. 90.000 personer fra 2019 til 2022. Vismændene har som ovenfor nævnt opjusteret den strukturelle beskæftigelse i 2022 med ca. 30.000 personer. Udvalget kunne spørge, om vismændene indreg-



ner en stigning på ca. 90.000 i den strukturelle beskæftigelse i deres prognose fra 2019 til 2022 svarende til hele den skønnede stigning ved den makrobaserede tilgang.

**Vinkel 11: Tager I højde for, at sammenhængen mellem kapacitetspres og inflation bliver betydelig stærkere, når kapacitetspresset rammer et vist niveau?**

Vismændene nævner, at prognosemagerne kan have undervurderet inflationen ved ikke i tilstrækkelig grad at tage højde for at ikke-linearitet i sammenhængene mellem kapacitetspres og inflation, jf. s. 42. Dvs., at sammenhængen bliver betydeligt stærkere, når kapacitetspresset rammer et tilstrækkeligt niveau. (en form for ketchupeffekt)

**Vinkel 12: Hvorfor er der et negativt bidrag fra enhedsprofitterne til det indenlandske prispres i Danmark i 2022 i modsætning til euro-landene?**

Både [ECB](#) og [EU-Kommissionen](#) har for relativt nyligt undersøgt betydningen af enhedsprofitter og enhedslønninger for det indenlandske prispres i euroområdet. ECB finder, at virksomhedernes enhedsprofitter har bidraget gennemsnitligt med 2/3 til det indenlandske prispres målt ved BNP-deflatoren i løbet af 2022. EU-Kommissionen finder, at enhedsprofitterne er steget i alle euro-lande i 4. kvartal i 2022, dog på en heterogen måde. Vismændene skriver dog på s. 76, at særligt enhedsprofitterne bidrog negativt til det indenlandske prispres i 2021 og 2022 i Danmark. Fremadrettet forventer vismændene, at virksomhederne normaliserer enhedsprofitterne og indhenter noget af den tabte indtjening. Vismændene forventer således stigende enhedsprofitter i det kommende år.

**Vinkel 13: Adskiller jeres skøn for udviklingen i de danske virksomheders markedsandele sig fra regeringens? Hvis ja, hvorfor?**

De danske virksomheder har øget deres markedsandele i 2022 (opgjort som den danske eksport ekskl. energi, søfart og turisme set i forhold til et sammenvejet BNP i de primære aftagerlande) ifølge figur II.12 på s. 65. Ifølge Økonomisk Redegørelse fra maj 2023 forventer regeringen, at Danmark fortsætter med at vinde markedsandele i prognoseårene, dvs. frem til og med 2024. Vismændene forventer derimod ikke, at den store fremgang i markedsandele som danske virksomheder havde i 2022 fortsætter, jf. s 71. Det skyldes bl.a., at vismændene forventer, at de danske lønninger stiger mere end udlandets. Udvalget kunne også spørge ind til forskellen på regeringens og vismændenes vurdering.





## Kapitel 3: Velstand og velfærd

Vismændene forklarer indledningsvist, hvorfor BNP ikke er et godt mål for befolkningens økonomiske velstand. Det hænger blandt andet sammen med, at BNP inkluderer indkomster til udlændinge (eksempelvis afkastet til udenlandske investorer) samt afskrivninger (dvs. det slid på kapitalapparatet, der følger med produktionen).

Vismændene påpeger videre, at der forskel på befolkningens velstand og velfærd. Velstand knytter sig til forbrugsmulighederne her og nu og i fremtiden, mens velfærd derimod er en mere mangfoldig og subjektiv størrelse. Eksempelvis kan et tiltag, der øger arbejdsudbuddet, potentielt øge velstanden (forbrugsmuligheder), men mindske velfærden. Vismændene opstiller en specifik velfærdsindikator, der på teoretisk konsistent vis opgør velfærd ud fra forbrug, levetid og fritid. Forbruget dækker både over privat og offentligt forbrug.

Vismændene viser, hvorledes Danmark sammenlignet med 24 højindkomst-OECD-lande rangerer højere målt ved den anvendte velfærdsindikator end ved BNP, hvorimod det modsatte er tilfældet for USA. Det skyldes højere forventet levetid, mere fritid og mindre ulighed i Danmark relativt til USA.

Vismændene anvender også velfærdsindikatoren til at vise, at den geografiske ulighed på tværs af Danmark er mindre målt ved velfærdindikatoren end målt ved indkomst. Det skyldes, at hovedstaden klarer sig relativt dårligere målt på forventet levetid og ulighed i forbrug sammenlignet med disponibel indkomst.

Vismændene viser, hvorledes den geografiske ulighed er steget opgjort ud fra indkomstforskelle, men at der ikke er tegn på stigende geografisk ulighed på baggrund af den anvendte velfærdsindikator. Igen skyldes dette i høj grad udviklingen i forskellene i levetid, som er blevet mindre fra 2008 til 2019.



## **Vinkel 14: Hvad er policy-implikationerne og merbidraget ved at sammenveje forskelle i forbrug, fritid og levetid fremfor at bare beskrive hver enkelt indikator?**

Vismændene påpeger selv, at velfærd ikke er et værdineutralt begreb: Opstillingen af en velfærdindikator indebærer ikke bare en afgrænsning af relevante indikatorer, men også at de forskellige indikatorer må vægtes i forhold til hinanden. I lyset af dette kunne man spørge vismændene, om merbidraget ved at udvikle et velfærdsmål fremfor bare at beskrive indikatorerne og udviklingen i disse? I forlængelse af dette kunne udvalget spørge til policy-implikationerne: Skal den kommunale udligning eksempelvis i højere grad baseres på velfærdsindikatoren fremfor forskelle i disponibel indkomst?

## **Vinkel 15: Bygger jeres velfærdsindikator på et såkaldt kardinalt nyttebegreb, der blev forladt i 1930'erne?**

Det er uklart for de økonomiske konsulenter, om ikke vismændenes velfærdsindikator og sammenligningerne på tværs af lande og regioner implicerer et såkaldt kardinalt nyttebegreb – særligt ved udregningen af betydningen af ulighed.

Økonomer skelner ofte mellem kardinal og ordinal nytte. Kardinal nytte er "en nyttemetrik", der beskriver, hvor meget større nytte et bestemt forbrugsbundet giver i forhold til et andet. Hvis man anvender et kardinalt nyttebegreb, kan man sammenligne forskellige personers nytte numerisk. Det betyder, at hvis Per får nytten 3 af et æble, og Anne får nytten 5, så betyder det, at hun får mere nytte af æblet end ham. Hvis en banan giver Anne nytten 10, betyder det, at hun får dobbelt så meget nytte af bananen som af æblet. Hvis man i stedet anvender et ordinal nyttebegreb, kan man derimod ikke sammenligne forskellige personers nytte. Man kan kun sige, at hvis Anne får nytten 5 af æblet og 10 af bananen, så kan hun bedre lide bananen end æblet. Og man kan heller ikke afgøre, hvor meget bedre hun kan lide æblet end bananen.

Tidligere anvendte økonomer kardinal nytte, men den engelske økonom John Hicks kritiserede det, og foreslog i 1930-erne at benytte den ordinale tilgang. Tidligere havde økonomer som Edgeworth og Pareto også kritiseret det kardinalt nyttebegreb. Ordinal nytte er i dag blevet den gængse måde at måle nytte på.

## **Vinkel 16: Hvorledes påvirker forskelle i boligomkostninger beregningerne?**

Boligomkostningerne er generelt højere i hovedstaden end i resten af landet. Det fremgår blandt andet af Økonomisk Redegørelse fra maj 2023. Slår de højere boligomkostninger ud i en højere forbrugsindikator for region hovedstaden?



## Kapitel 4: Virkninger af selskabsskat

Vismændene præsenterer deres vurdering af ministeriernes regneprincipper for adfærdsændringer ved ændring i selskabsbeskatningen. Kapitlet er et led i formandskabets opgave med at vurdere centraladministrationens konsekvensvurderinger af økonomisk-politiske tiltag.

Vismændene er enige med ministerierne i, at en ændring af selskabsskatten vil have betydning for det indenlandske investerings- og lønniveau og dermed også for arbejdsudbuddet og indkomstfordelingen. Ligeledes er de enige i, at selskabsskatten også påvirker virksomhedernes tilbøjelighed til at placere overskuddet i andre lande (international overskudsflytning).

Vismændene skriver, at de overordnet set vurderer, at ministerierne tager hensyn til de væsentligste adfærdskanaler, men derudover forholder vismændene sig forholdsvist kritisk til ministeriernes beregninger. Vismændene kritiserer ikke bare, at beregningerne ikke bygger på den nyeste viden, men de mener også, at beregningerne på visse områder, er direkte inkonsistente: I beregningen af konsekvenserne for indkomstfordelingen antager centraladministrationen eksempelvis, at kapitalejerne reelt set slet ikke bærer en del af skattebyrden ved selskabsskatten, jf. boks 1.

### Boks 1. Hvordan kan selskabsskatten nedvælttes i lønniveauet?

I den modelramme, som centraladministrationen ræsonnerer indenfor, når de skal analysere de fordelingsmæssige konsekvenser af ændringer af selskabsskatten, antager centraladministrationen, at vi her i Danmark skal betale investorerne en given pris – efter selskabsskat – for en ekstra maskine – ellers forsvinder investeringerne bare ud af landet.

Hvis vi sætter selskabsskatten op, vil det alene lede til, at afkastet før selskabsskat skal stige tilsvarende. Skattestigningen rammer således ikke investorerne. De vil (på sigt) få det samme efter-skat-afkast, der er givet fra udlandet.

En stigning i selskabsskatten vil dermed alene medføre, at før-skat-afkastkravet til det indenlandske kapitalapparat (det vil eksempelvis sige maskiner og bygninger) stiger. Økonomer forudsætter ofte, at man får et højere afkast fra en given investering, hvis man anvender mange andre input, herunder arbejdskraft: Jo flere mænd, der deles om skovlene, jo bedre kan det betale sig at købe endnu en skovl/ jo mere produktiv vil en ekstra skovl være.



Det stigende afkastkrav, der følger med stigningen i selskabsskatten, vil dermed alene lede til, at der nu skal anvendes mere arbejdskraft pr. maskine (kapitalapparat): Antallet af mænd pr. skovle stiger, hvorfor arbejdskraften bliver mindre produktiv, og dermed falder lønniveauet. Det lavere lønniveau leder til et lavere arbejdsudbud og beskæftigelse.

Når lønniveauet i den private sektor falder, vil lønniveauet i den offentlige sektor også falde, ligesom indkomstoverførslerne på grund af den såkaldte satsregulering bliver lavere. Dermed vil en stigning i selskabsskatten lede til et fald i såvel lønniveauet som indkomstoverførslerne. I ministeriernes fordelingsanalyser reduceres løn og indkomstoverførsler proportionalt, hvor selskabsskatten bliver fordelingsmæssig neutral.

Denne antagelse om såkaldt 100 pct. løn-nedvæltning bygger på en forudsætning om, at markederne er kendetegnet ved såkaldt fuldkommen konkurrence. Det betyder, at der ikke er nogen ekstraordinær profit, og det leder til, at kapitalejerne ikke kommer til at bære skattebyrden, og at skatten dermed bliver fordelingsmæssig neutral, jf. boks 1. Ved opgørelsen af det såkaldte tilbageløb på de offentlige finanser antager centraladministrationen derimod, at der er overnormal profit og dermed ufuldkommen konkurrence. Det leder til, at tilbageløbet bliver mindre, hvormed de offentlige indtægter fra en selskabsskattestigning mindskes.

Vismændene anbefaler konkret at ændre regneprincipperne på tre områder:

- For det første bør det konsekvent lægges til grund, at der ikke er fuldkommen konkurrence på vare- og arbejdsmarkedene. Mere konkret anbefaler vismændene, at centraladministrationen skal regne med, at ejere og lønmodtagere deler det ekstraordinære overskud i virksomhederne. Det betyder at byrden ved en stigning i selskabsskatten deles ligeligt mellem kapitalejere og lønmodtagere.
- Der bør også indregnes et mindre bidrag til den adfærdsdrevne effekt på de offentlige finanser fra ændringer i omfanget af international overskudsflytning, end det aktuelt er tilfældet.
- Endelig bør det lægges til grund, at private lønstigninger er neutrale for den finanspolitiske holdbarhed.

Konsekvenserne af disse justeringer vil blandt andet være, at selskabsskatten virker som en progressiv skat modsat ministeriernes nuværende antagelse om, at den virker fordelingsmæssigt neutral. En anden konsekvens er, at de offentlige finanser svækkes mere, end ministerierne lægger til grund ved en reduktion af selskabsskatten.



## **Vinkel 17: Vil erhvervsrettede afgifter også delvist blive overvæltet på investorerne?**

Når ministerierne analyserer diverse økonomisk-politiske tiltag, forudsætter de ofte, at der er fuldkommen konkurrence på såvel vare- som arbejdsmarkedet. Det sker blandt andet også, når effekten af CO<sub>2</sub>- og energiafgifter skal analyseres.<sup>2</sup>

Udvalget kunne spørge vismændene om anbefalingen om at anvende en analyseramme med ufuldkommenkonkurrence skal forstås bredere end i forhold til selskabsskatten? Med andre ord vil erhvervsrettede afgifter som eksempelvis en CO<sub>2</sub>-afgift også delvis blive båret af virksomhedsejerne? I forlængelse af dette kunne udvalget spørge vismændene, om de selv medregner en sådan effekt, når de analyserer konsekvenserne af en ensartet CO<sub>2</sub>e-afgift? (Lidt mere teknisk: påvirker en CO<sub>2</sub>e-afgiften markupperne i jeres model?)

## **Vinkel 18: Vil private lønstigninger aldrig påvirke den offentlige saldo?**

Højere lønninger vil både forøge de offentlige indtægter og de offentlige udgifter. Det sidstnævnte skyldes blandt andet de afsmittende virkninger på offentlige lønudgifter, samt at indkomstoverførslerne også vil stige.

Vismændene anbefaler imidlertid, at ministerierne helt generelt antager, at private lønstigninger er neutrale for den finanspolitiske holdbarhed. Hvis anbefalingen skal forstås helt generelt, vil det have – stor – betydning for ministeriernes beregninger af effekten på den offentlige saldo af at ændre erhvervsafgifterne. I dag forudsætter Skatteministeriet således et såkaldt tilbageløb på 7,5 pct. i de tilfælde, hvor erhvervsafgifter nedvælttes i de private lønninger.<sup>3</sup>

Det er uklart, om vismændenes anbefaling også vedrører effekten af produktivitetstigninger. En produktivitetstigning vil lede til en stigning i det indenlandske lønniveau. I Det Økonomiske Råds efterårsrapport fra 2018 skriver vismændene, at såfremt en skatteændring alene får ansatte i den private sektor til at øge deres arbejdsintensitet og arbejde mere effektivt, er det ikke oplagt, at dette vil give sig udslag i højere lønninger i den offentlige sektor på

<sup>2</sup> Se eksempelvis [SAU Alm.del - Bilag 139: Rapport final \(ft.dk\)](#) her står "Beregningsteknisk er det lagt til grund, at en forhøjelse af CO<sub>2</sub>-afgiften for industrien på sigt vil blive nedvæltet på husholdningerne gennem lavere lønninger i den private sektor. Det skyldes, at størstedelen af industrien er udsat for international konkurrence og derfor kun har begrænset mulighed for at overvælte CO<sub>2</sub>-afgiften i varepriserne eller i overskuddet, da investorerne ellers vil flytte deres investeringer".

<sup>3</sup> Det er blandt andet tilfældet i lovforslaget L15, der blev vedtaget i marts 2023. Lovforslaget udmønter et element af "Aftale om grøn skattereform" fra den 8. december 2020. Med lovforslaget forhøjes energiafgiften på fossile brændsler for erhverv med 6 kr. pr. GJ (2021-niveau).



lang sigt. Udvalget kunne spørge vismændene, om anbefalingen også skal forstås på den måde, at produktivitetstigninger helt generelt ikke påvirker den finanspolitiske holdbarhed.

**Vinkel 19: Såkaldt home-bias vil vel lede til, at arve- og aktieindkomstskatten – i modsætning til hvad der antages i dag – vil påvirke det indenlandske investeringsomfang?**

I den analyseramme, ministerierne anvender, påvirker beskatningen af den indenlandske formue ikke det indenlandske investeringsniveau. Det skyldes, at der ikke er en sammenhæng mellem det indenlandske investerings- og opsparingsniveau. Investeringsniveauet er alene bestemt af efter-selskabsskat-afkastet. Så længe vi i Danmark tilbyder det samme afkast som i udlandet, kan vi i princippet fordi, Danmark er et lille land, der ikke påvirker verdensmarkedsrenten, tiltrække alle de investeringer det skal være, jf. også boks 1.

Vismændene skriver imidlertid på side 168, at mange undersøgelser har påvist en væsentlig grad af såkaldt home bias, dvs. at kapitalejere alt andet lige foretrækker at placere deres kapital i indenlandske fremfor udenlandske aktiver. Det vil begrænse følsomheden for investeringer af ændringer i selskabsskatten, men må vel omvendt forøge følsomheden for investeringer af ændringer i beskatningen af (afkastet fra) den indenlandske formue, netop fordi det dermed vil have betydning, hvor meget indenlandsk opsparing, der er til rådighed. Udvalget kunne på den baggrund spørge vismændene, om de så også mener, at ministerierne skal ændre metoden ved beregningen af effekterne af ændringer af aktieindkomst- og arveskatten?

**Vinkel 20: Vil ufuldkommen konkurrence nødvendigvis lede til ren profit?**

Side 169 skriver vismændene, at ufuldkommen konkurrence ofte – men ikke altid – vil indebære, at en vis del af selskabernes indkomst består af ren profit. Gælder det også nødvendigvis på langt sigt? Hvordan skal man i den sammenhæng forstå indtægterne fra et givent patent. Her skal vel tages hensyn til den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen af patenter, samt at nogle virksomheder jo ikke lykkes med deres patentudvikling.

Videre kunne udvalget spørge vismændene, hvorfor de anvender begrebet ren profit – dækker det over det samme som begrebet overnormalprofit?

**Vinkel 21: Er der ikke forskel på tilbageløbet på kort og på langt sigt?**

Når ministerierne beregner effekten af en selskabsskattenedsættelse på den offentlige saldo, anvender de det samme tilbageløb – opgjort i procent af det umiddelbare provenu – på kort og langt sigt, se eksempelvis [svar på spørgsmål nr. 1 af 5. maj 2021](#). Men er der ikke forskel på tilbageløbet på kort og langt sigt? På kort sigt, hvor kapitalapparatet ikke er ændret, vil det vel i højere grad være kapitalejerne, der bærer selskabsskattebyrden. Vil det ikke alt



andet lige betyde, at tilbageløbet er højere på kort sigt – også selvom man regner strukturelt?

**Vinkel 22: Hvor robust er antagelsen om, at kapitalejere og lønmodtagere deler byrden ved en selskabsskattestigning fifty-fifty?**

Vismændene anbefaler, at centraladministrationen skal regne med, at ejere og lønmodtagere deler byrden ved en stigning i selskabsskatten, jf. ovenfor. Udvalget kan spørge vismændene, hvor robust denne antagelse er? Og videre om resultatet ændres, såfremt man tager hensyn til, at det vel er nedvæltningen i det danske lønniveau, der er relevant?

**Vinkel 23: Vismændene savner en regneregulering for hovedaktionærer – men hvordan skal problemet mere generelt løses?**

Hovedaktionærproblemstillingen referer til det forhold, at en virksomhedsejer kan vælge at trække overskuddet fra virksomheden ud som løn eller udbytte. Problemstillingen er særligt relevant i forhold til enkeltmandsselskaber eller selskaber med få ejere, hvor udbyttet tilfalder personer, der også aflønnes af virksomheden.

Når en virksomhedsejer vælger at udlodde overskud som udbytte, vil overskuddet først blive beskattet med selskabsskat (22 pct.) og dernæst med aktieindkomstskat (dvs. maksimalt 42 pct.) Dermed bliver den samlede højeste beskatning af den sidste krone udloddet udbytte 54,8 øre pr. kronens overskud.  $(22 + (1-0,22)*42)$

Vælger virksomhedsejeren i stedet at udlodde udbyttet som lønindkomst, og er virksomhedsejeren samtidig en topskatteyder, der bor i en gennemsnitlig kommune, vil denne blive beskattet med hhv. 55,9 og 56,5 øre pr. kronens overskud – afhængigt af om denne hhv. er medlem af Folkekirken eller ej.

Det betyder, at en virksomhedsejer sparer mellem 1,1 og 1,8 øre i skat pr. krone ved at udlodde overskuddet som aktieindkomst fremfor løn, såfremt denne bor i en kommune med en gennemsnitlig kommune- og kirkeskat

Vismændene kritiserer side 229, at dette hovedaktionærproblem ofte ignoreres. Det gælder ikke bare i forhold til beregninger af effekten af ændringer i selskabsskatten, men også i relation til ændringer i topskatten.

På side 19 i rapporten beskriver vismændene mulige løsninger på hovedaktionærproblemet i tilfældet med indførelsen af en top-top-skate. Det er imidlertid uklart, om vismændene anbefaler at undlade at løse problemet, indføre en værnsregel eller forhøje aktieindkomstskatten. Udvalget kunne spørge ind til dette.



*Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.*