

24. september 2018



REGERINGEN UNDERVURDERER DE NEGATIVE EFFEKTER AF EN GLOBAL HANDELSKRIG

Der er brug for yderligere analyser af effekterne af en global handelskrig på en lille åben økonomi som den danske. Økonomerne i Økonomi- og Indenrigsministeriet undervurderer i den seneste Økonomiske Redegørelse effekterne af en eskalerende global handelskrig. Uden nye og mere dækkende beregninger er der risiko for fejl i den økonomiske politik.

Notat udarbejdet af
Seniorøkonom Jens Hjarsbech
Cheføkonom Thomas Bernt Henriksen
Senior Fellow Jens Lundsgaard

AXCELFUTURE

HOVEDKONKLUSIONER

- Den anerkendte økonom og nobelprismodtager Paul Krugman skrev for nyligt et indlæg i New York Times, hvori han vurderer effekterne på den amerikanske økonomi af en omfattende global handelskrig. Ifølge Krugmans beregninger vil en global handelskrig medføre et økonomisk tab for amerikanske forbrugere og virksomheder på 2,1 pct. af BNP.
- Krugmans beregninger baserer sig imidlertid på forsimplede antagelser.
- I Økonomisk Redegørelse fra Økonomi- og Indenrigsministeriet, som blev offentliggjort i august, bruger regeringen alligevel Krugmans metode til at beregne effekterne på dansk økonomi af en global handelskrig. Det er problematisk, fordi Krugmans metode er primitiv og i øvrigt kun fanger et aspekt af en eskalerende handelskrig.
- Ifølge Økonomisk Redegørelse vil en handelskrig - beregnet med Krugmans metode - kun betyde et tab i Danmark på 0,1 pct. af BNP. Det bygger på den ekstra antagelse, at store dele af den import, der kommer fra lande, hvor vi ikke har en handelsaftale, kan ændres til import fra andre handelsaftalelande.
- Dette er dog en meget problematisk antagelse, da virksomhedernes forsyningskæder er globale, og ikke kan lægges om uden væsentlige omkostninger.
- Skal vi have et mere præcist bud på de økonomiske omkostninger af en global handelskrig for Danmark, er det nødvendigt at foretage grundigere beregninger og analyser ud fra den eksisterende forskning på området. Uden nye analyser er der risiko for fejl i den økonomiske politik, herunder både i konjunkturpolitikken og i handelspolitikken.

HVAD ER EFFEKTERNE AF EN ESKALERENDE HANDELSKRIG?

Der er gjort flere forsøg på at svare på spørgsmålet om, hvad en eskalerende global handelskrig vil koste den globale økonomi og specifikt den danske økonomi.

Økonomen og nobelprismodtager, Paul Krugman, skrev 17. juni i år netop et indlæg i New York Times¹ om effekterne af en eskalerende global handelskrig, hvor den gennemsnitlige globale importtold stiger til 40 pct.

I Økonomisk Redegørelse fra august 2018² beregner Økonomi- og Indenrigsministeriet effekterne på dansk økonomi ved at følge Krugmans metode og indføre nogle ekstra antagelser. Disse beregninger ser udelukkende på effekterne på forbrugere og virksomheder, der importerer varer. De store effekter

¹ <https://www.nytimes.com/2018/06/17/opinion/thinking-about-a-trade-war-very-wonkish.html>

² <https://oim.dk/publikationer/2018/aug/oekonomisk-redegoerelse-august-2018/>

på dansk eksport, og følgevirkningerne heraf på forbrugerne, medtages derfor ikke i disse beregninger.

Krugman når frem til, at en omfattende global handelskrig vil betyde et tab for de amerikanske forbrugere og virksomheder på 2,1 pct. af BNP. Økonomi- og Indenrigsministeriet kommer frem til et tab for danske forbrugere og virksomheder på kun 0,1 pct. af BNP.

Det er forbavsende, at danske forbrugere og virksomheder skulle være stort set upåvirkede af en global handelskrig, mens amerikanske forbrugere og virksomheder taber, hvad der svarer til 2,1 pct. af BNP. Resultatet er især overraskende, fordi den danske økonomi er væsentligt mere åben end den amerikanske.

Vi vurderer, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i høj grad undervurderer effekterne af en eskalerende global handelskrig.

ØKONOMISK REDEGØRELSE UNDERVURDERER EFFEKTERNE

I Økonomisk Redegørelse fra august 2018³ beregner Økonomi- og Indenrigsministeriet effekterne på dansk økonomi ud fra Krugmans metode (se en beskrivelse af metoden i Bilag 1).

Regeringsøkonomerne antager, at den globale handelskrig ikke berører den del af importen, der er underlagt eksisterende handelsaftaler. Det svarer til ca. 80 pct. af dansk vareimport.

Fulgte Økonomi- og Indenrigsministeriet Krugmans metode, ville det betyde et tab for danske forbrugere på mellem 0,8 pct. og 1,3 pct. af BNP, jf. Bilag 2, afhængig af om tjenesteimporten medregnes, som Krugman gør, eller ej.

Økonomi- og Indenrigsministeriet når dog frem til et tab for danske forbrugere og virksomheder på 0,1 pct. Dvs. 20 gange mindre end for USA, og 8 til 13 gange mindre end hvad metoden ellers tilsiger.

Forskellen på resultaterne kommer af, at Økonomi- og Indenrigsministeriet antager, at store dele af den toldbelagte import kan importeres fra EU-lande eller andre lande, hvormed vi har en handelsaftale.

Med andre ord kan danske forbrugere og virksomheder bare købe mange af de importerede varer andre steder uden væsentlig effekt på priserne, og dermed er effekterne af en global eskalerende handelskrig tæt på nul. Dette er en problematisk antagelse.

³ <https://oim.dk/publikationer/2018/aug/oekonomisk-redegoerelse-august-2018/>

Ministeriets problematiske antagelser

Moderne forsyningskæder spænder ofte over mange forskellige lande, hvor der har været arbejdet meget grundigt med at planlægge den optimale arbejdsdeling mellem de enkelte delprocesser. De globale værdikæder er af stigende betydning, og faktisk er værdien af både dansk eksport og import af halvfabrikata langt højere end dansk import og eksport af færdigvarer. Store dele af dette foregår for dansk vedkommende naturligvis inden for EU, men meget kan ikke bare ændres til blive importeret fra et handelsaftaleland.

Økonomi- og Indenrigsministeriet argumenterer ikke desto mindre for, at store dele af importen bare kan skiftes til at komme fra fx EU, som på den måde er at betragte som et hjemmemarked. Denne effekt må dog antages at være nogenlunde af samme størrelse i USA, der jo i sig selv er ca. lige så stort et hjemmemarked som EU. Det er derfor svært at se, hvorfor denne effekt skulle være så meget større i Danmark end i USA.

Af samme årsag er det også misvisende helt at udelade alt import, der er omfattet af handelsaftaler. Det skyldes, at store dele af vores import fra fx EU-lande indeholder importindhold fra lande uden for EU; eksempelvis en maskine importeret fra Tyskland, der indeholder delkomponenter produceret i Kina. Dermed vil en større del af importen påvirkes af handelskrigen, hvilket øger de negative effekter heraf.

Desuden antager ministeriet, at eksisterende handelsaftaler ikke berøres af en global eskalerende handelskrig. Dette er dog ikke tilfældet i Krugmans eksempel, og med Trumps opbrud med USA's aftaler er det heller ikke usandsynligt, at visse af EU's aftaler kan komme i fare.

Import af tøj fra Kina og Indien alene overstiger tabet som vurderet af ministeriet

Et tab for forbrugere og virksomheder på 0,1 pct. af BNP svarer til et tab på 2 mia. kr. Til sammenligning er dansk import af tøj fra Kina og Indien alene på 10 mia. kr.⁴ Hverken Kina og Indien er lande, som EU har handelsaftaler med, og vil derfor blive berørt af handelskrigen.

Vi importerer desuden tøj fra Tyskland for 3,2 mia. kr. Men Tyskland selv har en stor import af tøj, og faktisk kommer 25 pct. af Tysklands tøjimport fra Kina og 4 pct. fra Indien⁵. Der er derfor grund til at forvente, at Danmark ikke uden videre kan importere tøj fra Tyskland i stedet for fx Kina, da en del af dette tøj sandsynligvis i første omgang er importeret fra Kina.

Det er baseret på dette ene eksempel svært at se, hvordan de globale forsyningskæder kan ændres med så små konsekvenser, at tabet for forbrugere og virksomheder gennem dyrere import kun løber op i 0,1 pct. af BNP svarende til 2 mia. kr.

⁴ Kilde: Danmarks Statistik. Statistikbanken tabel SITC2R4Y

⁵ Kilde: WTO - World Integrated Trade Solution

BEHOV FOR GRUNDIGE BEREGNINGER

Der er altså flere forhold, der gør det problematisk, at Økonomi- og Indenrigsministeriet når frem til et tab for forbrugere og virksomheder af en global eskalerende handelskrig på kun 0,1 pct. af BNP.

Der er mange usikkerheder i Krugmans metode, så det er svært at vurdere, om effekterne, som beregnet af Krugman, er for små eller for store. Dertil kommer, at ministeriet indfører nogle ekstra antagelser, der er problematiske, og som leder til en undervurdering af effekterne.

Det virker dog sandsynligt, at det isolerede tab på danske importerende forbrugere og virksomheder ligger tættere på de amerikanske tab, end effekterne som beregnet af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Effekterne af en eskalerende handelskrig kan utvivlsomt blive meget omfattende for dansk og global økonomi, og det er derfor uhensigtsmæssigt, at Økonomi- og Indenrigsministeriet vurderer effekterne ud fra forsimplede modeller og problematiske antagelser. Der er derimod behov for, at effekterne på dansk økonomi bliver beregnet grundigt, hvor alle effekter forsøges medtaget, flere og mere realistiske scenarier opstilles, og både toldmæssige og tekniske handelshindringer medtages.

Kontakt:

Seniorøkonom Jens Hjarsbech
jh@axcelfuture.dk
26 19 65 25

eller

Cheføkonom Thomas Bernt Henriksen
tbh@axcelfuture.dk
40 12 22 32

BILAG 1: PAUL KRUGMANS METODE

I indlægget i New York Times beskriver Krugman en regnemetode og gør sig nogle antagelser med henblik på at vurdere effekterne af handelskrig og en forhøjelse af toldsatserne, der eskalerer i omfang og styrke ud over det, som allerede er foretaget fra USA's og Kinas side.

Paul Krugmans metode tager udgangspunkt i estimater for, hvor høje de globale importtoldsatser kan forventes at blive ved en verdensomspændende optrapning af den allerede eskalerende handelskrig. Til det formål inddrager Krugman forskning i handelskrige.

Tankerne bag denne forskning er, at givet at andre lande hæver deres toldsatser, er det optimalt for hvert land også at hæve toldsatserne. Derved kan de lande, som rammes af straffetolden, forsvare deres egen konkurrenceevne. Forhøjelsen af toldsatserne vil foregå, indtil der indtræffer en ligevægt.

Ligevægten findes der, hvor det ikke længere vil være optimalt at hæve toldsatserne, da ulemperne herved for et lands forbrugere overstiger de gevinster, der er ved at hæve tolden, når andre lande også gør det.⁶ Krugman vurderer på baggrund af denne forskning på, at toldsatser på 40 pct. være realistiske i en fuldt ud eskaleret global handelskrig.

Dernæst vurderer Krugman i hvor høj grad importen vil falde, når toldsatserne stiger.

Det afhænger af den såkaldte elasticitet, altså hvor mange procent importen falder, når importpriserne stiger med 1 pct. som følge af øget toldsats. Importfaldet er en vekselvirkning mellem krigseskaleringen og elasticiteten. Jo mere importen falder ved toldstigninger (højere elasticitet), jo lavere er den optimale importtoldsats.

Logikken er, at jo kraftigere importen reagerer på en højere toldsats, jo hurtigere overstiger de negative konsekvenser de positive.

Krugman vurderer på den baggrund, at ved en global importtoldsats på 40 pct., vil importen falde med ca. 70 pct.

Hvad er så effekterne herfra?

Krugman ser på tabet for forbrugerne og virksomhederne, når han vurderer effekterne på økonomien.

Hvad er omkostningerne for forbrugeren (i dette tilfælde alle, der forbruger import, hvilket både er personer og virksomheder), givet at forbrugeren efterspørger mindre import, når prisen er højere?

Det vurderer Krugman ud fra en helt traditionel udbudskurve – se figur 1 nedenfor.

I takt med, at toldsatserne stiger, og priserne dermed stiger, falder efterspørgslen efter importen. Velfærdstab for forbrugeren er, hvad der svarer til den skraverede trekant i figuren, altså en halv

⁶ Disse gevinster kommer af, at et lands produkter vil være *konkurrenceudygtige*, hvis landets importtoldsatser er lave, mens andre landes er høje, da indenlandsk produktion så er dyrere end udenlandsk – både hvad angår salg indenlandsk og eksport.

gange importfaldet gange stigningen i toldsatserne.

Nu har vi komponenterne i beregningen af tabet efter Krugmans metode:

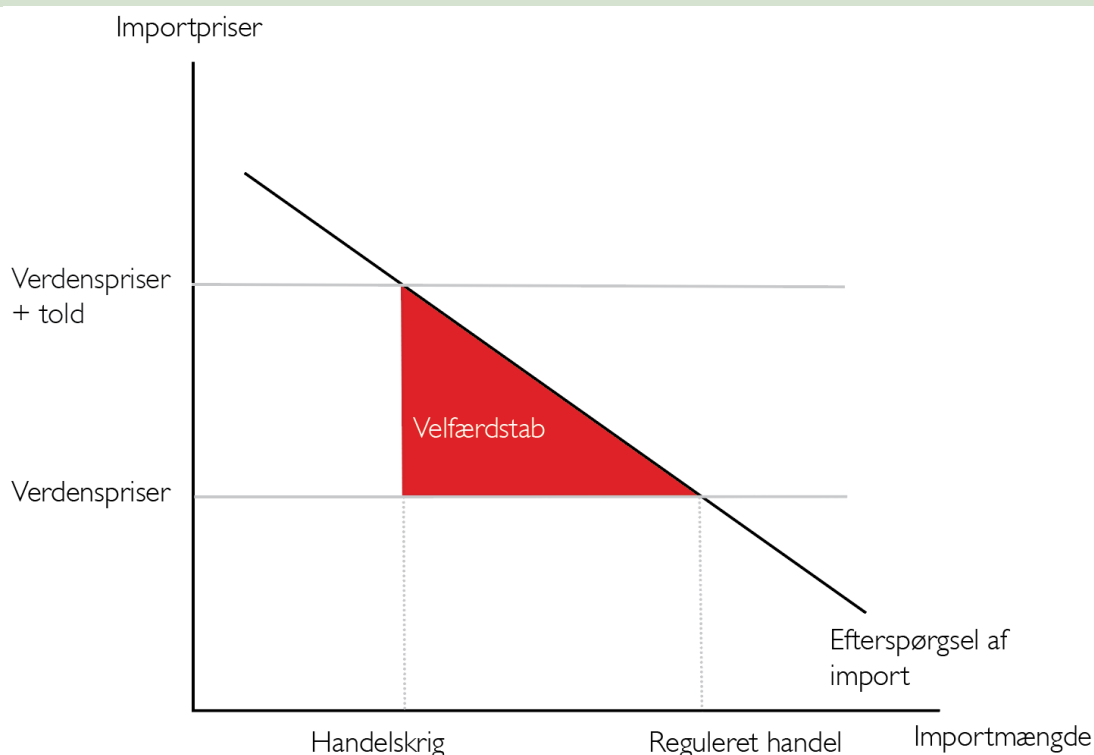
$$\frac{1}{2} * 70 \text{ pct. (importfaldet)} * 40 \text{ pct. (toldsatsen)} = 14 \text{ pct. (velfærdstab)}$$

For at vurdere tabet i forhold til den samlede økonomi ganges velfærdstab på andelen af økonomien, der går til import. I USA's tilfælde er det ca. 15 pct. Herefter ganges velfærdstab på 14 pct. med åbenheden af den amerikanske økonomi på 15 pct.

$$14 \text{ pct.} * 15 \text{ pct.} = 2,1 \text{ pct.}$$

Resultatet er et tab for forbrugere og virksomheder på 2,1 pct. af bnp.

FIGUR 1: SIMPEL ILLUSTRATION AF VELFÆRDSTAB VED STIGENDE TOLDSATSER



Problemer med krugmans metode

Krugmans metode bygger dog på flere elementer, der kan være problematiske for at udlede et revisende skøn for effekterne af en global, eskalerende handelskrig.

Problemerne ligger inden for tre overordnede kategorier: Urealistiske antagelser, partielle effekter og upræcise datavalg. Vi oplister herunder kort nogle af problemerne inden for de tre kategorier:

Urealistiske antagelser

Krugman antager først, at en fuldt ud eskalerende handelskrig kan ende med globale toldsatser på 40 pct. Dette må dog siges at være meget højt sat af to årsager.

For det første skal vi meget langt tilbage for at se toldsatsen af den størrelse. Går vi eksempelvis 20 år tilbage, var den gennemsnitlige globale importtoldsats på godt 6 pct. (mod knap 3 pct. nu – før den aktuelle handelskrig). Donald Trump har nu indført ekstra toldsats på 10-25 pct. på halvdelen af den kinesiske import. Der er altså stadig et stykke vej til 40 pct. på *alle* varer.

For det andet er handelskrigen pt. stadig begrænset til USA og Kina. Og selvom omfanget skulle øges, kræver det, at der indføres 40 pct. told på *alle* varer i *alle* lande for at nå Krugmans antagelse.

Samlet set regner Krugman altså på et ekstremt scenarie, der risikerer at overvurdere effekterne.

Partielle effekter

Omvendt medtager Krugmans beregninger kun de mekaniske effekter ved lavere import som følge af højere priser. De medtager ikke de mange andre positive effekter af international handel, der i scenariet ville blive berørt negativt.⁷ Heriblandt effekter som Krugman ellers har modtaget Nobelprisen i økonomi for at beskrive.

- Allerførst er der effekten på eksporterende virksomheder. Med et stort fald i global import vil det ramme eksporterende virksomheder hårdt, og dermed de ansatte i disse virksomheder.
- En anden effekt er de produktivitetstigninger, der kommer ved international handel, da handlen øger konkurrencen mellem virksomheder. Produktiviteten kan derfor forventes at falde, når tolden stiger kraftigt ved en global handelskrig. Dette vil i høj grad gå ud over forbrugeren, da produktivetsfald vil føre til lavere løn og dermed lavere købekraft.
- Endelig skal det nævnes, at handelshindringer ikke kun omhandler toldsatsen. Tekniske handelshindringer som krav om lokal tilstedeværelse, konkurrencebegrænsende produktspecifikationer, konkurrenceforvridende brug af handelskreditter med meget mere har i høj grad betydning for omfanget af global handel. Dette indgår ikke i Krugmans beregninger.

Upræcist datavalg

En mindre fejl i beregning er også, at Krugman regner med, at importen fylder 15 pct. af BNP, men det forudsætter, at der indføres 40 pct. told på både varer og tjenester.

Tjenester er dog ikke toldbelagt - men kan derudover være underlagt forskellige former for handelsrestriktioner - hvorfor det rigtige tal at bruge må være 12 pct. frem for 15 pct. Derved falder tabet fra 2,1 pct. af bnp til 1,7 pct. af bnp.

⁷ Krugman berører dog dette i teksten i sin artikel, men det medtages altså ikke i beregningen af de 2,1 pct. af BNP.

BILAG 2: REGNESKEMPEL MED KRUGMANS METODE PÅ DANSKE FORHOLD

I tabellen herunder viser vi effekterne på dansk økonomi af en handelskrig som beskrevet og beregnet af Krugman ved forskellige specifikationer.

Som det fremgår, er der store forskelle i effekterne, alt efter hvilke landgrupper, der medtages, og hvorvidt serviceeksporten medtages. Medtages der kun varer importeret fra lande, hvor der ikke eksisterer en handelsaftale, er effekterne ved Krugmans metode 0,8 pct. af BNP. Medtages derimod både varer og tjenester importeret fra alle lande uden for EU, er effekterne 2,4 pct. af BNP.

REGNEKSEMPEL: TAB FOR DANSKE FORBRUGERE OG VIRKSOMHEDER VED EN HANDELSKRIG SOM BESKREVET AF KRUGMAN

	Varer	Tjenester	I alt
	----- Importens andel af BNP i pct. -----		
Alle lande uden for EU	8,5	8,6	17,0
Alle lande uden for EU/EØS	7,4	7,7	15,1
Alle lande uden handelsaftaler	5,7	3,8	9,5
	----- Velfærdstab efter Krugmans metode i pct. -----		
Alle lande uden for EU	1,18	1,20	2,39
Alle lande uden for EU/EØS	1,03	1,08	2,11
Alle lande uden handelsaftaler	0,79	0,53	1,33

Kilde: Paul Krugman (2018), Danmarks Statistik, Økonomisk Redegørelse August 2018 og egne beregninger.

Note: For alle lande uden handelsaftaler er der benyttet en andel af importen på 20 pct. for både varer og tjenester.