



Skatteministeriet

31. maj 2024
J.nr. 2023 - 6695

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes endeligt svar på spørgsmål nr. 322 af 30. august 2023 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Rasmus Jarlov (KF.)

Jeppe Bruus

/ Peter Bach-Mortensen

Spørgsmål

Kan ministeren beregne effekterne af at hæve loftet over beskæftigelsesfradraget i intervaller af 5.000 kr. indtil 100.000 kr. samt ved en fjernelse af loftet? Det skal lægges til grund, at substitutionselasticiteten er på hhv. 0,2; 0,3; 0,4 og 0,5 samt med de nuværende regneprincipper. Det bedes endvidere lagt til grund, at timeelasticiteten svarer til de nuværende regneprincipper, og at den resterende del af elasticiteten skyldes højere produktivitet. Der bedes om effekter i mia. kr. på de offentlige finanser, produktivitet, BNP, private lønninger, offentlige lønninger og indkomstoverførsler samt på arbejdsudbud (fuldtidspersoner). Effekten på de offentlige finanser efter tilbageløb og adfærd i mia. kr. bedes opdelt på, hvor meget der stammer fra en stigning i de offentlige lønninger (efter skat og tilbageløb) og indkomstoverførsler (efter skat og tilbageløb).

Svar

Det er i besvarelsen lagt til grund, at der med spørgsmålet ønskes foretaget en række alternative beregninger af de afledte adfærdsvirkninger af ændret personskat under anvendelse af forudsætninger, der afviger fra ministeriernes regnemetoder.

Det bemærkes, at Skatteministeriet og Finansministeriet den 13. maj 2024 har offentliggjort resultatet af et eftersyn og en opdatering af ministeriernes regneprincipper på personskatteområdet (*Regneprincipper på personskatteområdet*, Finansministeriet og Skatteministeriet, maj 2024). Når der i besvarelsen henvises til *ministeriernes tidligere regnemetoder*, så skyldes det, at svaret er udformet med udgangspunkt i de forudsætninger, der var gældende, da spørgsmålet blev stillet.

Der er i det følgende konkret foretaget beregninger, hvor den lønvægtede substitutionselasticitet i timearbejdsudbuddet (arbejdsudbudseffekterne på den intensive margin) er fastholdt på 0,1 i gennemsnit (som med de tidligere regnemetoder)¹, men hvor der indregnes en yderligere adfærdændring i form af øget produktivitet – dvs. hvor arbejdsindkomsten påvirkes både gennem en ændring i antallet af arbejdstimer og en ændring i den individuelle produktivitet – så den samlede (lønvægtede) substitutionselasticitet svarer til de i spørgsmålet forudsatte niveauer. Det skal understreges, at de forudsatte højere elasticiteter afviger markant fra ministeriernes forudsætninger, og det er vurderingen, at disse højere elasticiteter ikke udgør et middelret skøn over arbejdsudbudsvirkningerne ved hypotetiske skatteændringer.

Med ministeriernes tidligere regnemetoder forudsættes virkningen på timearbejdsudbuddet som følge af ændret personskat alene at have form af ændringer i antallet af arbejdstimer. Udover virkningerne på antallet af arbejdstimer kan ændringer i det økonomiske incitament til at arbejde imidlertid også påvirke arbejdsudbuddet i form af ændringer i den individuelle produktivitet. Øget individuel produktivitet kan blandt andet opstå som følge af større arbejdsintensitet (pr. time), større geografisk eller faglig mobilitet (herunder ændrede karrierevalg), øget uddannelse mv., hvilket kan øge timelønnen og dermed den

¹ Indkomstfølsomheden for timearbejdsudbuddet er ligeledes uændret i forhold til ministeriernes tidligere regnemetoder i samtlige beregninger.

samlede indkomst – fx gennem jobskifte, forfremmelser og tillæg mv. – uden at det nødvendigvis afspejler en forøgelse af det målte antal arbejdstimer.

Sådanne produktivitetseffekter kvantificeres ikke i ministeriernes konsekvensvurderinger af de afledte virkninger af skatteændringer, der med de tidligere regnemetoder som nævnt forudsættes alene at have form af ændringer i antallet af arbejdstimer.

Ved beregning af de afledte virkninger på de offentlige finanser af ændringerne i arbejdsudbuddet – de såkaldte dynamiske provenuvirkninger – lægges det med ministeriernes regnemetoder til grund, at arbejdsudbudseffekter af ændringer i skattesystemet ikke i sig selv skal forudsættes at give anledning til ændringer i det offentlige serviceniveau. En forøgelse af timearbejdsudbuddet blandt beskæftigede i den offentlige sektor forudsættes derfor modsvaret af færre offentligt ansatte, så det samlede antal arbejdstimer i den offentlige sektor er uændret. Ved uændret timeløn indebærer det, at udgifterne til offentlig lønsum forudsættes at være uændrede.

Denne grundlæggende præmis forudsættes også at gælde, hvis en arbejdsudbudseffekt kommer til udtryk som en stigning i den individuelle produktivitet (for både privat og offentligt ansatte), jf. spørgsmålet. I det omfang de i spørgsmålet omtalte skatteændringer fører til højere individuel produktivitet blandt offentligt ansatte – og dermed alt andet lige øger de individuelle lønninger i den offentlige sektor og øger den offentlige produktion – forudsættes dette ligeledes modsvaret af en tilsvarende reduktion af antallet af offentligt ansatte således, at den offentlige produktion og lønsummen i den offentlige sektor er uændret.

Den dynamiske provenuvirkning fra skatteindtægterne af den afledte stigning i arbejdsindkomsterne som følge af øget arbejdsudbud er som udgangspunkt (ligeledes) uafhængig af, om ændringen i arbejdsindkomsten afspejler flere arbejdstimer eller højere individuel produktivitet.

Med de i spørgsmålet konkret forudsatte adfærdsvirkninger på den individuelle produktivitet (og dermed på timelønnen) bør der dog tages højde for, at en stigning i de timelønninger (i den private sektor), der indgår i beregningen af den årlige satsreguleringsprocent, vil kunne øge reguleringen dels af beløbsgrænserne i skattelovgivningen (via den såkaldte §20-regulering), dels af de satsregulerede indkomstoverførsler, jf. henvisningen til disse effekter i spørgsmålet. Det vil alt andet lige isoleret set medføre henholdsvis reducerede skatteindtægter og øgede udgifter til indkomstoverførsler og dermed isoleret set reducere den dynamiske provenuvirkning af en skattenedsættelse, som reducerer marginals-katten og øger arbejdsindsatsen på den intensive margin.

Det er i besvarelsen beregningsteknisk antaget, at de forudsatte forøgelser af den individuelle produktivitet slår fuldt igennem på timelønnen for de berørte personer, og at de øgede timelønninger har fuldt gennemslag på reguleringen af beløbsgrænserne og indkomstoverførslerne. Dvs. at en stigning i produktivitet og timeløn på fx 1 pct. forudsættes

at øge beløbsgrænser og indkomstoverførsler med 1 pct. Dette udgør dog et overkantskøn for størrelsen af den isolerede dynamiske provenuvirkning via denne mekanisme.

Samlet set vil der med de anvendte forudsætninger gælde, at en stigning i timearbejdsudbuddet skønnes at give anledning til en positiv dynamisk provenuvirkning, også hvis ændringer i arbejdsudbuddet har form af stigning i den individuelle produktivitet.

Dette resultat må ikke forveksles med den velkendte antagelse, at *generelle* produktivitetsstigninger i den private sektor har en omtrent neutral virkning på de offentlige finanser. Det skyldes, at produktivitetsstigninger i den private sektor (fx som følge af teknologiske fremskridt eller højere investeringsniveau) forudsættes at føre til en omtrent parallel forøgelse af de offentlige indtægter og de offentlige udgifter, idet skatteindtægterne fra øgede indkomster omtrent vil blive modsvaret af øgede offentlige udgifter til indkomstoverførsler via satsreguleringsmekanismen (hvilket isoleret set også indebærer lavere skatteindtægter som følge af øgede progressionsgrænser) samt øgede udgifter til offentlige lønninger via reguleringsordningen, der sikrer, at offentlige lønninger følger de private lønninger.

Det bemærkes i øvrigt, at der alene beregnes arbejdsudbudsvirkninger af de omtalte skatteændringer, men ikke såkaldte 2. ordens effekter på arbejdsudbuddet af de heraf afledte ændringer i beløbsgrænser og indkomstoverførsler, selvom disse ændringer isoleret set også påvirker de økonomiske incitamentter til beskæftigelse.

Førogelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag

Beskæftigelsesfradraget udgør ved gældende regler 10,65 pct. af arbejdsindkomst (herunder selvstændiges udbetalte virksomhedsoverskud) inkl. indbetalinger på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger og kan maksimalt udgøre 45.600 kr. i 2023. Det maksimale beskæftigelsesfradrag opnås ved en årlig arbejdsindkomst inkl. pensionsindbetalinger på godt 428.000 kr.

En førogelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 5.000 kr. skønnes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 2,1 mia. kr. svarende til et mindreprovenu efter tilbageløb på 1,6 mia. kr. Med de tidligere regnemetoder skønnes ændringen at indebære en førogelse af arbejdsudbuddet svarende til ca. 1.200 fuldtidspersoner og en afledt dynamisk provenuvirkning på 0,3 mia. kr. Mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd skønnes dermed til ca. 1,3 mia. kr., *jf. første søjle i tabel 1.*

Tabel 1. Skønnede økonomiske konsekvenser af en hypotetisk forøgelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget med 5.000 kr. ved forskellige forudsætninger om substitutionselasticiteten

| | Forudsat substitutionselasticitet | | | | |
|--|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 0,1 (tidl. regnemetoder) | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| | Mia. kr. (2023-niveau) | | | | |
| 1. Umiddelbar provenuvirkning | -2,1 | -2,1 | -2,1 | -2,1 | -2,1 |
| 2. Provenuvirkning efter tilbageløb | -1,6 | -1,6 | -1,6 | -1,6 | -1,6 |
| 3. Dynamisk provenuvirkning ¹⁾ | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 1,0 | 1,1 |
| 3.1 Heraf via ændret arbejdsindkomst | 0,3 | 0,6 | 0,9 | 1,2 | 1,5 |
| 3.2 Heraf virkning via beløbsgrænser | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,2 |
| 3.3 Heraf virkning af indkomstoverførsler | - | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,2 |
| 4. (=2.+3.) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd | -1,3 | -1,1 | -0,9 | -0,6 | -0,5 |
| 5. Ændring i arbejdsudbud (fuldtidspersoner) | 1.200 | 1.200 | 1.200 | 1.200 | 1.200 |
| 6. Ændring i privat lønsum (før skat) | 0,5 | 1,0 | 1,6 | 2,2 | 2,7 |
| 7. Ændring i offentlig lønsum | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 8. Ændringer i indkomstoverførsler (før skat) | - | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| 9. Gns. produktivitetsvækst (pct.) ²⁾ | - | 0,04 | 0,08 | 0,12 | 0,16 |

1) Den dynamiske virkning indeholder både den isolerede virkning af forøgede lønindtægter samt afledte provenueffekter af ændringer i beløbsgrænser og overførsler.

2) Angiver ændringen i den gennemsnitlige, lønvægtede timeløn som følge af forudsat ændret individuel produktivitet.

Anm: Beløb er afrundet til nærmeste 100 mio. kr. Produktiviteten er bestemt som den gennemsnitlige ændring i timeløn.

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023, og den mellemfristede fremskrivning fra august 2022.

Hvis der beregningsteknisk forudsættes en samlet substitutionselasticitet på 0,5 – hvoraf 0,1 tilskrives øget arbejdstid, mens resten tilskrives øget individuel produktivitet – øges den samlede dynamiske provenuvirkning til 1,1 mia. kr., og mindreprovenuet efter tilbageløb og adfærd reduceres dermed til ca. 0,5 mia. kr., *jf. sidste søjle i tabel 1*. Den afledte dynamiske provenuvirkning via øget arbejdsindkomst øges isoleret set til 1,5 mia. kr., men i modsat retning trækker de afledte mindreindtægter (på ca. 0,2 mia. kr.) som følge af øgede beløbsgrænser i skattesystemet og den afledte merudgift (på ca. 0,2 mia. kr. efter skat) til indkomstoverførsler, *jf. punkt 3 i tabel 1*.

Ved en forudsat substitutionselasticitet på 0,5 (hvoraf 0,4 antages at skyldes øget individuel produktivitet) skønnes den gennemsnitlige produktivitet at stige med 0,16 pct., hvilket afspejler ændringen i den gennemsnitlige timeløn. Det er samtidig den faktor, som indkomstoverførsler og beløbsgrænser reguleres med i den pågældende beregning.

En hypotetisk *afskæffelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget* vurderes at medføre et umiddelbart mindreprovenu på 12,9 mia. kr. og skønnes med de tidligere regnemetoder at indebære en afledt dynamisk provenuvirkning som følge af øget arbejdsudbud på 2,7 mia. kr. og dermed et mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd på 7,3 mia. kr., *jf. tabel 2*.

Hvis der beregningsteknisk forudsættes en samlet substitutionselasticitet på 0,5, øges den samlede dynamiske provenuvirkning til 11 mia. kr., og provenuvirkningen efter tilbageløb og adfærd skønnes at udgøre et *merprovenu* på 1 mia. kr., *jf. sidste søjle i tabel 2*. Den afledte dynamiske provenuvirkning via øget arbejdsindkomst øges isoleret set til 15,1 mia. kr., men i modsat retning trækker de afledte mindreindtægter (på ca. 1,8 mia. kr.) som følge af øgede beløbsgrænser i skattesystemet og den afledte merudgift (på ca. 2,3 mia. kr. efter skat) til indkomstoverførsler, *jf. punkt 3 i tabel 2*.

Tabel 2. Skønnede økonomiske konsekvenser af en hypotetisk afskaffelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget ved forskellige forudsætninger om substitutionselasticiteten

| | Forudsat substitutionselasticitet | | | | |
|--|-----------------------------------|------------------------|-------|-------|-------|
| | 0,1 (tidl. regnemetoder) | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| | | Mia. kr. (2023-niveau) | | | |
| 1. Umiddelbar provenuvirkning | -12,9 | -12,9 | -12,9 | -12,9 | -12,9 |
| 2. Provenuvirkning efter tilbageløb | -9,9 | -9,9 | -9,9 | -9,9 | -9,9 |
| 3. Dynamisk provenuvirkning | 2,7 | 4,9 | 7,0 | 8,9 | 11,0 |
| 3.1 Heraf via ændret arbejdsindkomst | 2,7 | 5,7 | 8,8 | 12,0 | 15,1 |
| 3.2 Heraf virkning via beløbsgrænser | - | -0,3 | -0,8 | -1,3 | -1,8 |
| 3.3 Heraf virkning af indkomstoverførsler | - | -0,5 | -1,1 | -1,7 | -2,3 |
| 4. (=2.+3.) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd | -7,3 | -5,0 | -3,0 | -1,0 | 1,0 |
| 5. Ændring i arbejdsudbud (fuldtidspersoner) | 7.900 | 7.900 | 7.900 | 7.900 | 7.900 |
| 6. Ændring i privat lønsum (før skat) | 4,4 | 9,6 | 14,8 | 20,0 | 25,3 |
| 7. Ændring i offentlig lønsum | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 8. Ændringer i indkomstoverførsler (før skat) | - | 1,1 | 2,3 | 3,5 | 4,7 |
| 9. Gns. produktivitetsvækst (pct.) | - | 0,36 | 0,75 | 1,14 | 1,53 |

Anm.: Se tabel 1

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023, og den mellemfristede fremskrivning fra august 2022.

For beregninger af hypotetiske forhøjelser af det maksimale beskæftigelsesfradrag med henholdsvis 25.000 kr. og 100.000 kr. henvises til *tabel 3* og *tabel 4* nedenfor.

Tabel 3. Skønnede økonomiske konsekvenser af en hypotetisk forøgelse af maksimum for beskæftigelsesfradraget med 25.000 kr. ved forskellige forudsætninger om substitutionselasticiteten

| | Forudsat substitutionselasticitet | | | | |
|--|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 0,1 (tidl. regnemetoder) | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| | Mia. kr. (2023-niveau) | | | | |
| 1. Umiddelbar provenuvirkning | -7,2 | -7,2 | -7,2 | -7,2 | -7,2 |
| 2. Provenuvirkning efter tilbageløb | -5,6 | -5,6 | -5,6 | -5,6 | -5,6 |
| 3. Dynamisk provenuvirkning | 1,1 | 2,0 | 3,1 | 3,7 | 4,7 |
| 3.1 Heraf virkning af indkomstoverførsler | - | -0,3 | -0,5 | -0,8 | -1,1 |
| 4. (=2.+3.) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd | -4,4 | -3,5 | -2,5 | -1,8 | -0,8 |
| 5. Ændring i arbejdsudbud (fuldtidspersoner) | 4.700 | 4.700 | 4.700 | 4.700 | 4.700 |
| 6. Ændring i privat lønsum (før skat) | 2,1 | 4,6 | 7,1 | 9,6 | 12,1 |
| 7. Ændring i offentlig lønsum | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 8. Ændringer i indkomstoverførsler (før skat) | - | 0,5 | 1,1 | 1,7 | 2,3 |
| 9. Gns. produktivitetsvækst (pct.) | - | 0,17 | 0,35 | 0,54 | 0,73 |

Anm.: Se tabel 1

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023, og den mellemfristede fremskrivning fra august 2022.

Tabel 4. Skønnede økonomiske konsekvenser ved en hypotetisk forøgelse af det maksimale beskæftigelsesfradrag med 100.000 kr. ved forskellige forudsætninger om substitutionselasticiteten

| | Forudsat substitutionselasticitet | | | | |
|--|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 0,1 (tidl. regnemetoder) | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| | Mia. kr. (2023-niveau) | | | | |
| 1. Umiddelbar provenuvirkning | -11,4 | -11,4 | -11,4 | -11,4 | -11,4 |
| 2. Provenuvirkning efter tilbageløb | -8,8 | -8,8 | -8,8 | -8,8 | -8,8 |
| 3. Dynamisk provenuvirkning | 2,4 | 4,4 | 6,2 | 7,9 | 9,9 |
| 3.1 Heraf virkning af indkomstoverførsler | - | -0,5 | -1,0 | -1,5 | -2,1 |
| 4. (=2.+3.) Provenuvirkning efter tilbageløb og adfærd | -6,4 | -4,4 | -2,6 | -0,8 | 1,1 |
| 5. Ændring i arbejdsudbud (fuldtidspersoner) | 7.600 | 7.600 | 7.600 | 7.600 | 7.600 |
| 6. Ændring i privat lønsum (før skat) | 4,0 | 8,8 | 13,5 | 18,2 | 22,9 |
| 7. Ændring i offentlig lønsum | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 8. Ændringer i indkomstoverførsler (før skat) | - | 1,0 | 2,1 | 3,2 | 4,3 |
| 9. Gns. produktivitetsvækst (pct.) | - | 0,33 | 0,68 | 1,03 | 1,39 |

Anm.: Se tabel 1

Kilde: Lovmodelberegninger på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen i 2019 fremskrevet til 2023-niveau med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, marts 2023, og den mellemfristede fremskrivning fra august 2022.