



Det Internationale Sekretariat

Notat om de nye regneprincipper på personskatteområdet

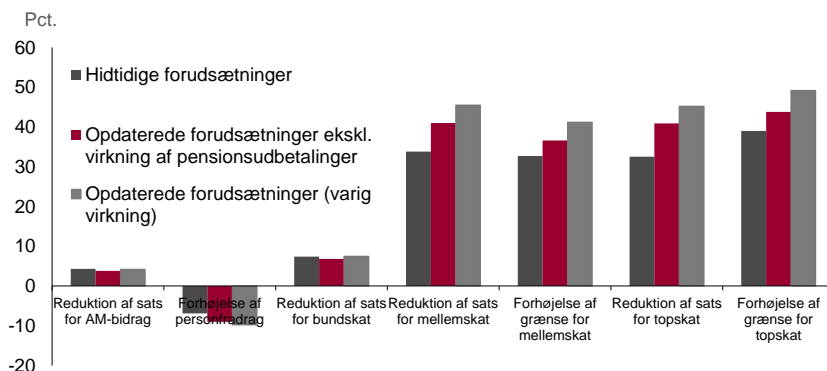
Sammenfatning

Dette notat er udarbejdet på foranledning af Skatteudvalget¹ og omhandler Finans- og Skatteministeriets nye regneprincipper på personskatteområdet. De nye regneprincipper blev offentliggjort maj 2024.²

Overordnet set medfører de nye regneprincipper, at det bliver billigere for statskassen at lette skatterne i toppen af indkomstfordelingen. Således opjusteres de skønnede adfærdseffekter og selvfinansierungsgrader³ af ændringer i de progressive skatter, såsom topskatten, mens der overordnet set ikke er tale om store ændringer for de brede skatteinstrumenter, som f.eks. bundskatten, jf. figur 1.

Figur 1. Nye regneprincipper øger selvfinansierungsgraden i toppen

Selvfinansierungsgrader af skatnedsættelser på 1 mia. kr. i umiddelbar provenuvirkning, 2024-niveau



Kilde: Data bag figur 1.4 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024. Anm: Indtil nu har ministerierne ikke medregnet betydningen af, at pensionsindbetalingerne også stiger, når lønnen stiger. Med de nye principper opgøres både en selvfinansierungsgrad ekskl. virkninger fra ændrede pensionsudbetalinger m.v. (som hidtil), jf. de røde søjler i figur 1, samt en selvfinansierungsgrad inkl. virkninger fra ændrede pensionsudbetalinger m.v., jf. de lysegrå søjler i figur 1.

Nedenfor følger en kort forklaring/ et resume af de nye regneregler. Derudover motiveres følgende otte vinkler, som Folketingets medlemmer eventuelt kunne dykke ned i:

¹ Jf. internt resume af udvalgets møde d. 28. maj 2024.

² Se [her](#).

³ Selvfinansierungsgraden illustrerer eksempelvis, hvor stor en andel af det misterede provenu fra en skattelettelse, der kommer tilbage til statskassen, fordi befolkningen ændrer adfærd. Selvfinansierungsgraden forbundet med en personskatteændring måler således, hvor stor en andel af den umiddelbare provenuvirkning efter såkaldt automatisk tilbageløb der opvejes af den dynamiske provenuvirkning fra ændret adfærd.

14. august 2024

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



Vinkel 1: Bidrager produktivitetstigninger nu også til regeringens beskæftigelsesmålsætning?

Vinkel 2: Er ministeren enig i, at hvor de gamle regneregler særlig undervurderede selvfinansieringsgraderne i toppen af indkomstfordelingen (ved ikke at medregne produktivitetseffekter), så favoriserer de nye regneregler lempelser i toppen relativt til lempelser i bunden. Det sker, fordi de nye regneregler ikke eksplicit indregner effekten på den automatiske regulering af indkomstoverførslerne.

Vinkel 3: Vil ministeren kommentere vismændenes kritik af ministeriernes deltagelsesmodel.

Vinkel 4: Skal der på sigt sikres konsistens til dagpengemodellen? Betyder de nye principper, at personer langt fra arbejdsmarkedet slet ikke forudsættes påvirket af en ændret økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse?

Vinkel 5: Undervejs i arbejdet med udviklingen af modellen for allerede beskæftigede har ministerierne inddraget eksperter. Hvorfor har ministerierne ikke også inddraget eksperter i relation til modelleringen af effekterne for ikke-beskæftigede, dvs. i relation til deltagelsesmodellen?

Vinkel 6: Ministerierne skriver, at det ikke med stor sikkerhed kan afvises, at en reduktion af topskattegrænsen vil have mellem knap halvdelen og godt den dobbelte af den – med de nye principper – forudsatte effekt på arbejdsudbuddet. Hvordan skal denne usikkerhed håndteres?

Vinkel 7: Hvorfor fastholder ministeriet den gennemsnitlige gulerodseffekt (substitutionselasticitet) på 0,1? Hvordan og hvorfor anvendes og vægtes forskellige estimater af gulerodseffekten i den sammenhæng?

Vinkel 8: Ministerierne har foretaget deres egen empiriske analyse af gulerodseffekten (substitutionselasticiteten). Hvorfor har ministerierne estimeret den kortsigtede og ikke den langsigtede gulerodseffekt, når nu det er den langsigtede, der er relevant?

Det er tale om kompliceret stof, og de økonomiske konsulenter underbygger og uddyber gerne pointerne i notatet.

Kort resume/forklaring af de nye principper

Finans- og Skatteministeriets arbejde med at efterse regneprincipperne på personskatteområdet blev igangsat i 2019, se [her](#). Projektet har bestået af et eftersyn af beregning af 1) hvorledes allerede beskæftigedes arbejdsudbud



påvirkes samt 2) hvorledes deltagelsesbeslutningen, dvs. tilskyndelsen til at være i beskæftigelse – frem for ikke at være i beskæftigelse – påvirkes.⁴

Nedenfor fremhæves centrale aspekter ved de nye regneprincipper.

Ad 1) Ændringer i relation til arbejdsudbudseffekter for beskæftigede

- Hidtil har centraladministrationen alene medregnet den effekt, som en skattelettelse har på det antal timer, der arbejdes. Fremover vil effekter på selve timelønnen, dvs. på produktiviteten, også blive inkluderet. Se eventuelt bilag 1 sidst i dette notat for en forklaring af time- og produktivitetseffekten.
- Selv om beregningerne nu også inkluderer produktivitetseffekter, er adfærdseffekterne imidlertid ikke – gennemsnitligt set – blevet opjusteret. Tværtimod fastholdes den såkaldte gennemsnitlige gulerodseffekt (substitutionselasticitet) på 0,1, mens den såkaldte gennemsnitlige hængekøjeeffekt (indkomstfølsomhed) forøges en smule fra -0,04 til -0,05 pct.⁵ Hængekøjeeffekten trækker i langt de fleste tilfælde i modsat retning af gulerodseffekten. Forøgelsen af hængekøjeeffekten betyder dermed, at arbejdsudbuddet ikke stiger *helt* så meget som før, når skatten lempes.⁶ Der er dog tale om en meget lille reduktion af effekten.
- Selv om de gennemsnitlige adfærdseffekter således stort set er uændrede i forhold til tidligere, medfører de nye regneregler en kraftig opjustering af adfærdseffekterne i toppen af indkomstfordelingen og så omvendt en reduktion af adfærdseffekterne i bunden. Det skyldes, at gulerodseffekten fremover forudsættes uafhængig af køn, arbejdstid og indkomstniveau. Under de gamle regneregler blev det forudsat, at kvinder (der typisk tjener mindre end mænd) reagerede mere end tre gange så kraftigt som mænd.⁷ Endvidere var gulerodseffekten aftagende med størrelsen af lønindkomsten.⁸

⁴ De to effekter kalder økonomer ofte for effekter på hhv. den intensive og den ekstensive margin.

⁵ Se eventuelt bilag 1 for en forklaring af begrebet gulerodseffekt (substitutionselasticitet) og hængekøjeeffekt (indkomstfølsomhed).

⁶ Side 47 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

⁷ Jf. side 31 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

⁸ Jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 23 (alm. del) af 14. oktober 2014.



Ad 2) Ændringer i relation til deltagelseeffekten

I forhold til deltagelseeffekterne fastholder ministerierne en meget simpel modelramme: Effekten beregnes ved at gange en på forhånd fastlagt målgruppe med ét mål for tilskyndelsen og én adfærdsparameter:

- Målgruppen for deltagelseeffekterne forudsættes at omfatte personer fra 18 år og op til folkepensionsalderen, der er tæt på arbejdsmarkedet. Dvs. som enten er i beskæftigelse, ledige eller på en ikke-visiteret tilbagetrækningsordning (dvs. på efterløn eller tidlig pension). Det betyder omvendt, at arbejdsudbuddet for personer, der er visiteret til en tilbagetrækningsordning (som eksempelvis førtidspension) slet ikke forudsættes påvirket af personskattesystemet.⁹
- I forhold til modelleringen af tilskyndelsen, dvs. det, der grundlæggende driver deltagelsesbeslutningen, lægges det *fortsat* til grund, at det er den såkaldte nettokompensationsgrad, der er afgørende. Nettokompensationsgraden opgør det relative forhold mellem den disponible indkomst uden for beskæftigelse og den disponible indkomst som fuldtidsbeskæftiget. Se eventuelt bilag 2.
- Nettokompensationsgraden beregnes først på individniveau og sammenvejes efterfølgende til ét samlet gennemsnitligt mål. Sammenvejningen foretages blandt andet, så gruppen af ikke-beskæftigede personer samlet set har samme vægt som gruppen af personer, der allerede er i beskæftigelse. Personer med høje lønindkomster ved beskæftigelse tildes en lavere vægt, og personer med en (potentiel eller faktisk) lønindkomst over 670.000 kr. indgår slet ikke i beregningen. Skatteændringer målrettet højere indkomster medfører dermed fortsat beskedne deltagelseeffekter, og med de nye principper vil en reduktion af topskattesatsen fremadrettet slet ikke have en deltagelseeffekt.¹⁰
- Adfærdsparameteren for deltagelseeffekten opjusteres svarende til 50 pct. og fastsættes dermed til 0,15 procentpoint.¹¹ Det leder til, at de opdaterede beregningsforudsætninger generelt indebærer større deltagelseeffekter af skatteændringer via brede skatteinstrumenter som f.eks.

⁹ Se også vinkel 4.

¹⁰ Jf. side 9 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024. Der var omvendt en marginal deltagelseeffekt i de gamle beregninger. De økonomiske konsulenter vurderer, at ændringen skyldes, at der i de hidtidige beregningsforudsætninger indgik en såkaldt efterløneeffekt (i form af et ekstra bidrag til deltagelseeffekten fra skønnede ændringer i overgangen til efterløn). Denne særskilte effekt er nu fjernet, idet efterlønsmodtagere indgår i den generelle målgruppe.

¹¹ Det betyder, at et fald i nettokompensationsgraden med 1 procentpoint forøger beskæftigelsesfrekvensen med 0,15 procentpoint. Jf. også note 12 side 77 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.



beskæftigelsesfradraget.¹²

Vinkler, som Folketinget kunne dykke ned i

Det er et omfattende arbejde, der ligger bag opdateringen af de nye regneprincipper. Således har ministerierne udgivet tre baggrundsnotater til hovednotatet.¹³ Nedenfor fremhæver de økonomiske konsulenter otte vinkler, som Folketingets medlemmer eventuelt kunne dykke ned i.

Vinkel 1: Bidrager produktivitetstigninger nu til regeringens beskæftigelsesmålsætning?

Af regeringsgrundlaget fremgår det, at regeringen i denne valgperiode vil træffe politiske beslutninger, der øger den strukturelle beskæftigelse med 45.000 fuldtidspersoner i 2030.¹⁴ Indtil nu har det alene været påvirkning af den strukturelle beskæftigelse målt i timer, der har været relevant, når regeringen har vurderet, hvordan et givent initiativ bidrager til beskæftigelsesmålsætningen.

Fremadrettet vil regeringen imidlertid (i det mindste i nogle tilfælde) medregne produktivitetseffekter, dvs. effekten på timelønnen.¹⁵ Det fremgår eksempelvis af den måde, hvorpå effekten fra »Aftale om Reform af personskat«, der blev indgået december 2023, håndteres i forhold til regeringens målsætning. I december 2023 blev det skønnet, at personskatteaftalen bidrager med 5.200 fuldtidspersoner til regeringens beskæftigelsesmålsætning. I den nye publikation »Regneprincipper på personskatteområdet« fra maj 2024 redegøres der for, at de nye regneprincipper ikke ændrer væsentligt på dette, selv om effekten på arbejdsudbuddet nu ikke længere *alene* inkluderer en timeeffekt, men også en produktivitetseffekt.¹⁶

¹² Effekten af dette opvejes dog til dels af, at adfærdseffekterne for allerede beskæftigede nedjusteres i bunden af indkomstfordelingen, samt at hængekøjeeffekten forøges, jf. afsnittet ovenfor. Dermed er nettoændringen af selvfinansieringsgraden for lempelser i bunden ikke stor.

¹³ Se eventuelt [her](#).

¹⁴ Se eksempelvis [her](#).

¹⁵ Side 7 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet maj 2024 beskrives det, hvordan den skønnede virkning på arbejdsudbuddet målt ved arbejdsindkomsten omregnes til en ækvivalent ændring i antallet af arbejdstimer, uagtet om arbejdsudbudseffekten i praksis materialiseres i en virkning på timearbejdsudbuddet og/eller den personlige timeproduktivitet. Bemærk, at metoden stadig implicerer, at en stigning i arbejdsudbuddet for lavtlønnede som udgangspunkt bidrager lige så meget til målsætningen som en stigning i arbejdsudbuddet for højtlønnede – dette på trods af, at den samlede produktivitet falder, hvis andelen af lavtlønnede stiger.

¹⁶ Jf. side 15 i »Regneprincipper på personskatteområdet« fra maj 2024.



På denne baggrund kunne Folketingets medlemmer spørge regeringen, om denne fremadrettet vil medregne produktivitetseffekter fra andre tiltag end personskatter i beskæftigelsesmålsætningen.

Vinkel 2: Er ministeren enig i, at hvor de gamle regneregler særlig undervurderede selvfinansierungsgraderne i toppen af indkomstfordelingen (ved ikke at medregne produktivitetseffekter), så favoriserer de nye regneregler lempelser i toppen relativt til lempelser i bunden.

De gamle regneprincipper indebar, at centraladministrationen ikke tog hensyn til, at ændringer af personskattesystemet også kan påvirke produktiviteten. Udeladelsen blev begrundet med, at produktivitetseffekterne ikke påvirker den offentlige saldo: Ganske vist vil de stigende lønninger, der følger med produktivitetstigninger, lede til højere skatteindtægter, men indtil nu har det været forudsat, at de offentlige udgifter til lønninger og indkomstoverførsler ville stige tilsvarende, se eksempelvis [dette svar til Folketinget fra 2016](#). Nedenfor forklares, hvorledes denne argumentation nu ændres.

Ændring af argumentationen i forhold til offentlig lønsum

Ofte giver det god mening at forudsætte, at de offentlige lønninger må følge de private lønninger, men i det tilfælde, hvor de private lønstigninger skyldes produktivitetseffekter afledt af personskattelettelser, er det ifølge ministerierne ikke en hensigtsmæssig antagelse.

Ministerierne påpeger, at stigningen i timelønnen, afledt af personskattelettelser, dækker over en mere intensiv (eksempelvis en »mere anstrengt«) arbejdsindsats. Hvis man antog, at de offentlige lønninger også i dette tilfælde ville følge de private, ville man implicit også antage, at det offentlige serviceniveau steg.

Ministerierne finder det mere hensigtsmæssigt, at saldoeffekter som følge af en ændring af personskattesystemet udregnes givet et uændret offentligt serviceniveau. Det betyder, at ministerierne ikke længere vil forudsætte, at de offentlige timelønninger følger de private timelønninger, hvis de ændres som følge af personskatteændringer. Folketinget kunne spørge, om dette også gælder i relation til andre tiltag end personskattelettelser.

Ændring af argumentationen i forhold til offentlige indkomstoverførsler

Når produktivitetstigninger som følge af personskattelettelser indtil nu har været forudsat neutrale for den offentlige saldo, har begrundelsen også været, at indkomstoverførslerne – som følge af den automatiske, men politisk bestemte satsregulering – ville følge med op, når de private lønninger stiger.

Ministerierne argumenterer stadig for, at lønstigninger vil påvirke den automatiske satsregulering af indkomstoverførslerne, men de argumenterer sam-



tidig for, at grundlaget for at bedømme størrelsen af effekten på indkomstoverførslerne af personskattelettelser er for spinkelt til, at effekten kan indregnes særskilt. Det skyldes først og fremmest, at ministerierne – på grund af manglende valide empiriske analyser – slet ikke mener at være i stand til at opdele den samlede arbejdsudbudseffekt for allerede beskæftigede i hhv. en time- og en produktivitetseffekt.¹⁷

Samtidig fremhæver ministerierne, at de heller ikke indregner andre afledte effekter, herunder eksempelvis den potentielle stigning i provenuet fra selskabsskatten, som en stigning i arbejdsudbuddet vil give anledning til, såfremt arbejdsudbudsstigningen leder til en generel stigning i kapitalapparatet.¹⁸

De økonomiske konsulenter vil gerne fremhæve, at de to effekter ikke nødvendigvis udligner hinanden. De økonomiske konsulenter har tidligere vurderet, at stigningen i indtægterne fra selskabsskat samt indirekte afgifter udgør godt 30 pct. af skatte- og afgiftsindtægter fra lønindkomst.¹⁹ Omvendt vurderes offentlige indkomstoverførsler at udgøre mindre end 30 pct. af den samlede lønsum.²⁰

Hvad betyder det, når ministerierne ikke adskiller effekten på indkomstoverførslerne fra effekterne på øvrige skatter?

Ministerierne kunne også have bruttificeret effekten, dvs. adskilt og udregnet den særskilte påvirkning af hhv. øvrige skatter på den ene side og påvirkningen af indkomstoverførslerne på den anden. En sådan bruttificering ville have ledt til en opjustering af time- og deltagelseeffektens påvirkning af den offentlige saldo. Det skyldes, at den automatiske regulering af indkomstoverførslerne kun påvirkes i et meget begrænset omfang af time- og deltagelseeffekten.²¹

¹⁷ Jf. side 97 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

¹⁸ Jf. side 98 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

¹⁹ Se »[Notat: Beløbsordningen og de offentlige finanser](#)« Kathrine Lange, Udlændinge- og Integrationsudvalget 2019-20 UUI Alm.del Bilag 136, figur 21.

²⁰ Jf. »opdateret mellemfristet forløb maj 2024« Finansministeriet samt en forudsætning om, at lønsummen udgør 61 pct. af BFI, samt at ændringen i BFI udgør godt 86 pct. af ændringen i BNP, jf. side 52 i »Skatteøkonomiske Redegørelse 2023«, Skatteministeriet.

²¹ Reguleringen kan blive påvirket af sammensætningseffekter. Hvis et tiltag eksempelvis leder til et øget arbejdsudbud i bunden af indkomstfordelingen, vil tiltagene kunne lede til et fald i det gennemsnitlige indkomstniveau og dermed et fald i indkomstoverførslerne.



Derimod vil en bruttificering kun have en mindre betydning for saldoeffekten af produktivitetseffekter. Det skyldes, at produktivitetseffekter netop både påvirker reguleringen af indkomstoverførslerne og provenuet fra øvrige skatter, og at de to effekter trækker i hver sin retning. Således vil en stigning i produktivitet alt andet lige både resultere i en forøgelse af indkomstoverførslerne og en forøgelse af øvrige skatter (som f.eks. selskabsskatten).

De økonomiske konsulenter har ikke kunnet finde et skriftsted, der entydigt konkluderer, at det særlig er timeeffekten, der driver effekten på arbejdsindkomsten for allerede beskæftigede i bunden af indkomstfordelingen, mens det formentlig er produktivitetseffekten, der driver effekten i toppen af indkomstfordelingen.²² De økonomiske konsulenter ønsker imidlertid at påpege, at deltagelseeffekter – i hvert fald – er af særlig betydning for lempelser i bunden af indkomstfordelingen.²³

Såfremt det særlig er time- og deltagelseeffekterne, der dominerer arbejdsudbudseffekterne af skattelettelser i bunden af indkomstfordelingen, ville en bruttificering særlig have forøget selvfinansieringsgraderne i bunden af indkomstfordelingen.

Regneregler vil sjældent være helt præcise, men det kan være interessant, hvordan forskellige hensyn balanceres: Hvor de gamle regneregler ved ikke at medregne produktivitetseffekter særlig undervurderede selvfinansieringsgraderne i toppen af indkomstfordelingen, favoriserer de nye regneregler med den manglende bruttificering særlig lempelser i toppen relativt til lempelser i bunden. Det sker fordi, der ikke eksplicit tages højde for forskellen i påvirkning af indkomstoverførslerne. De økonomiske konsulenter uddyber gerne dette.

²² At ministerierne forudsætter, at dette er tilfældet, fremgår imidlertid af følgende citat: »Herudover indebar den hidtil benyttede arbejdsudbudsfunktion en forudsætning om, at arbejdsudbudselasticiteterne overordnet set aftager med arbejdstiden – og dermed indirekte med størrelsen af indkomsten. Denne egenskab ved den hidtil benyttede arbejdsudbudsfunktion kan til dels forklares ved, at der hidtil alene har været fokus på ændringer i arbejdstiden, hvor der med de opdaterede regneprincipper nu fokuseres på ændringen af den samlede arbejdsindkomst, som både omfatter ændringer i arbejdstiden og ændringer i den personlige timeproduktivitet, der afspejles i timelønnen for den enkelte«, jf. side 34 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

²³ Jf. tidligere.



Vinkel 3: Vil ministeren kommentere vismændenes kritik af ministeriernes deltagelsesmodel.

Formandskabet for De Økonomiske Råd (vismændene) foretog en vurdering af ministeriernes nye regneprincipper i relation til deltagelseeffekterne i deres seneste forårsrapport fra maj 2024.

Er adfærdsparameteren for lille?

Vismændene peger blandt andet på, at deltagelseeffekter af skatteændringer kan være større, end ministerierne lægger til grund. Der er dog betydelig usikkerhed knyttet til den præcise størrelsesorden af de estimerede effekter, og en aktør som Arbejderbevægelseserhvervsråd er uenig i denne del af vismændenes kritik.²⁴ Vismændene anbefaler da også, at der arbejdes på at forbedre det empiriske grundlag for ministeriernes regneprincipper.

Hvorledes håndterer ministerierne forskelle mellem befolkningsgrupper?

Ministerierne påpeger selv, at den økonomiske litteratur indikerer, at der er stor forskel (heterogenitet) på deltagelseeffekterne på tværs af forskellige befolkningsgrupper. Der er således estimeret større effekter blandt grupper med lav beskæftigelsesfrekvens og for kvinder, herunder særlig enlige mødre og gifte kvinder, mens der er estimeret lavere effekter for personer med høje indkomster og højtuddannede.²⁵

Vismændene peger på, at den måde, hvorpå ministerierne har indarbejdet heterogenitet i deltagelseeffekterne, ikke er empirisk funderet.²⁶ I ministeriernes model håndteres heterogeniteten på den måde, at forskellige grupper indgår med forskellige *faste vægte* i udregningen af ændringen af nettokompensationsgraden – dvs. i selve målet for den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse. Heterogeniteten håndteres således ikke ved at modellere forskellig adfærd for forskellige grupper via forskellige adfærdsparametre.²⁷ Eksempelvis vægter ændringer af tilskyndelsen for ikke-beskæftigede lige så

²⁴ Se AE's kommentar til Dansk Økonomi forår 2024, [her](#).

²⁵ Jf. side 75 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

²⁶ Jf. side 187 i [Dansk Økonomi forår 2024](#).

²⁷ Adfærdsparameteren er den parameter, der ganges på ændringen i den økonomiske tilskyndelse (nettokompensationsgraden).



højt som ændringer af tilskyndelsen for beskæftigede, når nettokompensationsgraden skal udregnes. Dette gælder uanset forholdet mellem størrelsen af de to grupper.²⁸

Formandskabet for De Økonomiske Råd skriver således, at hvis gruppen af ikke-beskæftigede udgør 10 pct. af gruppen af beskæftigede, forudsættes det dermed implicit, at adfærdsparameteren for ikke-beskæftigede er ca. 10 gange større end for beskæftigede.²⁹ Vismændene fremfører, at det ville være mere hensigtsmæssigt og transparent, såfremt heterogeniteten blev indregnet i adfærdsparameteren (frem for i opgørelsen af nettokompensationsgraden). Det ville skabe en større sikkerhed om de implicite forudsætninger.

De økonomiske konsulenter bistår gerne, såfremt medlemmer af Folketinget ønsker at dykke yderligere ned i disse problematikker.

Vinkel 4: Skal der på sigt sikres konsistens til dagpengemodellen? Betyder det, at personer langt fra arbejdsmarkedet slet ikke påvirkes af en ændret økonomisk tilskyndelse til beskæftigelse?

CEPOS har efterlyst en vurdering af, om der er en rimelig konsistens mellem de regneregler, som benyttes ved skatteændringer, og de regneregler, som benyttes ved ændringer i f.eks. dagpengesatserne.³⁰ Arbejderbevægelsens Erhvervsråd argumenterer derimod for, at der ikke nødvendigvis bør være parallelitet. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd begrundet dette med, at der findes en række adfærdsøkonomiske argumenter imod parallelitet, herunder aftagende marginalnytte, tabsaversion, heterogene adfærdsreaktioner og synlighed af ydelsesændringer kontra skat.³¹

Ministerierne lægger sig op ad CEPOS. Ministerierne vurderer således, at det er hensigtsmæssigt, at de samlede virkninger af et ændret økonomisk incitament til at være i beskæftigelse som følge af henholdsvis ændringer i personskatterne og ændringer i den generelle regulering af overførselsindkomsterne er omtrent parallelle. De skriver, at der vil blive taget fornyet stilling til beregningsforudsætningerne i deltagelsesmodellen, når eftersynet af dagpengemodellen er afsluttet.³²

²⁸ Jf. eventuelt vismændenes beskrivelse side 198 i [Dansk Økonomi forår 2024](#).

²⁹ »Dansk Økonomi, Forår 2024«, De Økonomiske Råd, side 187.

³⁰ Se CEPOS' kommentar til Dansk Økonomi forår 2024, [her](#).

³¹ Se AE's kommentar til Dansk Økonomi forår 2024, [her](#).

³² Jf. side 79 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.



I relation til dette vurderer de økonomiske konsulenter det interessant, at ministeriernes deltagelsesmodel forudsætter, at det alene er beskæftigede, ledige og personer på ikke-visiterede tilbagetrækningsordninger i alderen 18 år til folkepensionsalderen, der vil være tilbøjelige til at reagere på en ændring af tilskyndelsen til at være i beskæftigelse.³³ Der indregnes således ikke effekter for grupper, der er langt fra arbejdsmarkedet eller har dokumenteret nedsat arbejdsevne, herunder f.eks. personer på førtidspension, fleksjob eller ledighedsydelse. Studerende udelades ligeledes fra målgruppen.³⁴

Folketinget kunne på den baggrund spørge, om ministerierne fremadrettet vurderer, at økonomiske incitamenter slet ikke har en effekt på tilskyndelsen til at være i beskæftigelse for personer langt fra arbejdsmarkedet.

Vinkel 5: Undervejs i arbejdet med udviklingen af modellen for allerede beskæftigede har ministerierne inddraget eksperter. Hvorfor har ministerierne ikke også inddraget eksperter i relation til modelleringen af effekterne for ikke-beskæftigede, dvs. i relation til deltagelsesmodellen?

Finans- og Skatteministeriet oplyser, at de undervejs i arbejdet med beregningsforudsætningerne i forhold til arbejdsudbudseffekterne af personskatnedsættelser for allerede beskæftigede (på den såkaldt intensive margin) har konsulteret en gruppe af de førende danske eksperter på området.³⁵ Eksperterne er blevet forelagt foreløbige udkast til baggrundsnotat 1 og 2, der alene omhandler arbejdsudbudseffekterne for allerede beskæftigede.³⁶

Folketinget kunne bede om eksperternes kommentarer til de to baggrundsnotater. Endvidere kunne Folketinget spørge ministerierne, hvorfor de ikke har konsulteret eksperter i relation til opstillingen af deltagelsesmodellen.

Folketinget kunne i den forbindelse spørge ministerierne, om det er korrekt forstået, at antagelsen om, at det er nettokompensationsgraden frem for forskelsbeløbet, der er afgørende, ikke som sådan er understøttet empirisk, jf. også bilag 2.

³³ Jf. at målgruppen for deltagelseeffekterne alene forudsættes at være personer tæt på arbejdsmarkedet.

³⁴ Begrundelsen er, at deltagelsesbeslutningen for studerende på kort sigt i højere grad vurderes at afhænge af værdien af fremtidig beskæftigelse med og uden den relevante uddannelse. Jf. side 62-79 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

³⁵ Ekspertgruppen har bestået af Claus Thustrup Kreiner (Københavns Universitet), Henrik Kleven (Princeton University), Søren Leth-Petersen (Københavns Universitet), Peter Birch Sørensen (Københavns Universitet) og Jakob Egholt Søgaard (Københavns Universitet).

³⁶ Jf. side 29 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.



Vinkel 6: Ministerierne skriver, at det ikke med stor sikkerhed kan afvises, at en reduktion af topskattegrænsen vil have mellem knap halvdelen og godt den dobbelte af den forudsatte effekt på arbejdsudbuddet. Hvordan skal denne usikkerhed håndteres?

Selv om beregningerne nu også inkluderer produktivitetseffekter, er adfærdseffekterne ikke – gennemsnitligt set – blevet opjusteret, jf. tidligere. Ministeriernes nye beregningsforudsætninger forudsætter således en gennemsnitlig gulerodseffekt/substitutionselasticitet på 0,1, det svarer til den hidtidige antagelse.

Det står ikke helt klart, hvorfor ministerierne havner på netop 0,1. Finans- og Skatteministeriet skriver lidt mere overordnet, at den anvendte parameter-værdi skal ses på baggrund af en række afvejninger.³⁷

Når der ved fastsættelsen af størrelsen af gulerodseffekten er behov for at foretage en række afvejninger, skyldes det, at den empiriske litteratur er kendetegnet ved en række dilemmaer. Baggrundsnotat 1 og 2 indeholder eksempelvis en beskrivelse, af hvorfor arbejdsudbudseffekterne af skatteændringer forventes at være betydelig større på lang sigt end på kort sigt. Her peges på diverse friktioner og en naturlig tidsforsinkelse i adfærdstilpasninger til ændrede økonomiske incitamenter. Heroverfor står imidlertid, at studier med et langsigtet fokus typisk anvender modeller, hvor estimationen (identifikationen) er mindre pålidelig, mens empiriske studier, der fokuserer på effekterne på kort sigt, ofte benytter metoder, der som udgangspunkt tillader en mere pålidelig estimation.³⁸

Usikkerheden får ministerierne til at foretage en række følsomhedsanalyser.³⁹ På den baggrund skriver ministerierne, at det ikke med stor sikkerhed kan afvises, at en reduktion af topskattegrænsen vil have mellem knap halvdelen og godt den dobbelte af den forudsatte effekt på arbejdsudbuddet.

³⁷ Således står der eksempelvis side 37 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024: »Under hensyntagen til både kortsigtsestimaternes forventede undervurdering af de langsigtede effekter samt den typisk svage identifikation bag langsigtsestimaterne, vurderes et middelret bud på den relevante strukturelle substitutionselasticitet på den ene side ikke at ligge under 0,05 og på den anden side ikke at ligge væsentligt over 0,1. På baggrund af en samlet vurdering skønnes 0,1 at udgøre et middelret skøn for den strukturelle substitutionselasticitet.«

³⁸ Jf. side 34 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.

³⁹ Se side 50 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.



Formandskabet for De Økonomiske Råd har før anbefalet, at ministerierne i langt højere grad betoner den usikkerhed, der er forbundet med beregningerne af effekterne på arbejdsudbuddet.⁴⁰

Vinkel 7: Hvorfor fastholder ministeriet den gennemsnitlige gulerodseffekt (substitutionselasticitet) på 0,1? Hvordan og hvorfor anvendes og vægtes forskellige estimater af gulerodseffekten i den sammenhæng?

De økonomiske konsulenter ønsker at fremhæve, at de 0,1, som gulerodseffekten fastsættes til, svarer til et vægtet gennemsnit af alle kortsigts- og langsigtestimater på danske data – hvor estimater foretaget med forskellige metoder og estimater foretaget på forskellige perioder som udgangspunkt vægtes lige højt, jf. første række i tabel 1.⁴¹

Tabel 1. Forskellige vægtede gennemsnit af estimater på danske data

Type af vægt	Elasticitet
Vægtet gennemsnit total – svarer til ministeriernes forudsætning	0,10
Vægtet gennemsnit langt sigt	0,17
Vægtet gennemsnit langt sigt, ekskl. ophobningstilgangsestimater	0,19
Vægtet gennemsnit langt sigt, alene analyser, der også indtager produktivitet	0,19
Vægtet gennemsnit kort sigt	0,05

Kilde: Egne beregninger foretaget på baggrund af tabel 2B.1 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, maj 2024.

Det skal fremhæves, at ministerierne alene præsenterer vægtene. Ministerierne udregner således ikke eksplicit den vægtede elasticitet. Således er beregningen i række 1 i tabel 1 ikke en beregning, som ministerierne eksplicit henviser til i selve rapporten eller i baggrundsnotaterne.

De økonomiske konsulenter i Folketinget ønsker imidlertid at rejse det spørgsmål, om alle estimater skal vægtes lige højt. Folketinget kunne eksempelvis spørge ministerierne, om ikke de burde have taget udgangspunkt i gennemsnittet over estimater af den langsigtede elasticitet på danske data. Dermed ville gulerodseffekten skulle fastsættes til 0,17 i stedet for 0,1.

⁴⁰ Jf. side 153 i »Dansk Økonomi efteråret 2018«, De Økonomiske Råd 2018.

⁴¹ Dvs. de 0,1 fremkommer, når man anvender de vægte, som ministerierne har tildelt de forskellige studier i tabel 2B.1. i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024. Se side 56 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet maj 2024, for en nærmere forklaring af vægtene.



Alternativt kunne Folketinget spørge, om ikke der burde have været set bort fra estimater, der *alene* opgør effekten på arbejdstiden og dermed ser bort fra produktivitetseffekter. Dette, når det nu er den samlede effekt, man ønsker at opgøre. Dermed bliver elasticiteten 0,19, jf. tabel 1.

Endelig kunne der have været set bort fra estimater, der anvender en såkaldt ophobning omkring indkomstgrænserne (eksempelvis ophobning af personer omkring topskattegrænsen). Således holder ministerierne netop denne metode ud i strakt arm og skriver, at tilgangen alene må forventes at kunne give et underkantsskøn for den langsigtede, strukturelle substitutionselasticitet.⁴² Den vægtede langsigtede elasticitet – alene ekskl. ophobningsestimater – udgør også 0,19. Det er knap det dobbelte af det af ministerierne forudsatte, jf. tabel 1.

De økonomiske konsulenter bistår gerne med at dykke videre ned i denne problematik, herunder også problematikken omkring forskellen på effekten på tværs af køn og indkomst. Et andet aspekt er personskatternes effekt på ind- og udvandring, som slet ikke indgår i Finans- og Skatteministeriets analyse.⁴³

Vinkel 8: Ministerierne har foretaget deres egen empiriske analyse af gulerodseffekten (substitutionselasticiteten). Hvorfor har ministerierne estimeret den kortsigtede og ikke den langsigtede gulerodseffekt, når nu det er den langsigtede, der er relevant?

Finans- og Skatteministeriet har i forbindelse med revisionen af regnereglerne også selv estimeret gulerodseffekten (substitutionselasticiteten). På baggrund af forøgelsen af topskattegrænsen i »Skattereform 2012« finder ministeriet meget begrænsede elasticiteter på ca. 0,02 til 0,04 på 2 års sigt.⁴⁴

⁴² Således skriver ministeriet side 22 i baggrundsrapport 1: »Således kan ophobningstilgangens potentiale for meget klar identifikation af adfærdsreaktioner siges at bygge på nogle forudsætninger, som i praksis kun i meget begrænset omfang er overholdt for så vidt angår reaktioner i arbejdsudbuddet. I de tilfælde, hvor der behørigt ses bort fra (eller korrigeres for) andre typer af adfærdsrespons, kan tilgangen således alene forventes at kunne give et underkantsskøn for den langsigtede, strukturelle substitutionselasticitet, og kan potentielt undervurdere denne meget betydeligt.«

⁴³ Side 63 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024, skriver ministerierne: »Det bemærkes, at der ikke indregnes eventuelle beskæftigelsesvirkninger, der opstår som følge af ændret ind- og udvandring. Dette skal ses i lyset af, at beskæftigelseseffekter herfra vurderes at være begrænsede ved marginale ændringer af personbeskatningen sammenlignet med deltagelseseffekter, der stammer fra personerne i målgruppen. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke vurderes at kunne være migrationseffekter af personskatteændringer, herunder som følge af fx forskerskatteordningen, jf. Skatteministeriet (2014).«

⁴⁴ Afhængig af hvor tæt på topskattegrænsen personer, hvis arbejdsudbud antages at blive påvirket, befinder sig.



Dette er væsentlig mindre end de 0,1, som ministerierne har besluttet sig for at anvende i de nye regneregler.⁴⁵

Ministerierne skriver selv, at deres empiriske analyse lider under en række begrænsninger.⁴⁶ Blandt andet har det ifølge ministerierne – givet metoden – ikke været muligt at foretage pålidelige estimationer af gulerodseffekten på lagt sigt, dvs. en tidshorisont på mere end 2 år.⁴⁷ Ministerierne skriver på den baggrund, at den eksisterende litteratur giver grundlag for en forventning om, at analysens empiriske estimater repræsenterer et underkantsskøn for den langsigtede (eller strukturelle) gulerodseffekt.⁴⁸

Folketinget kunne på denne baggrund spørge ministerierne, hvorfor de tager udgangspunkt i et setup, der alene kan estimere den kortsigtede elasticitet, når nu det er den langsigtede elasticitet, de er interesseret i.

Spørgsmålet skal også ses i lyset af, at ministerierne skriver, at »Skattereform 2012« ikke udgør et perfekt grundlag for at estimere gulerodseffekten/elasticiteten. Det skyldes, at marginalskattelempelsen sker i et afgrænset interval, hvilket har den ulempe, at der er en øvre grænse for gevinsten ved tilpasning af arbejdsudbuddet. Lempelsen som følge af forøgelsen af topskattegrænsen fra 2012 til 2014 kan således ikke overstige ca. 7.500 kr. (2019-niveau) om året. Selv om dette ikke er et ubetydeligt beløb, kan denne øvre grænse medvirke til at begrænse reaktionen på kort sigt sammenlignet med lempelser uden en øvre grænse.⁴⁹

Ministerierne vurderer imidlertid alligevel, at »Skattereform 2012« udgør det bedste grundlag for via deres foretrukne metode at identificere effekter af

⁴⁵ Der er ikke nødvendigvis tale om den kompenserede substitutionselasticitet, men da indkomsteffekten af en forøgelse af topskattegrænsen for den berørte gruppe er meget lille, ses der bort fra dette.

⁴⁶ Jf. side 7 i »Baggrundsnotat 2. Empirisk analyse af marginals kattens betydning for arbejdsudbuddet på den intensive margin i Danmark«, Finans- og Skatteministeriet.

⁴⁷ Derudover er der i analysen fokus på at sikre, at estimaterne ikke skævvrides opad som følge af andre adfærdsreaktioner såsom såkaldt indkomstflytning, hvilket har ledt til udelukkelse af selvstændige, som måske har en særlig adgang til at variere deres arbejdsudbud. Side 31 i »Baggrundsnotat 2. Empirisk analyse af marginals kattens betydning for arbejdsudbuddet på den intensive margin i Danmark«, Finans- og Skatteministeriet, skriver ministeriet imidlertid, at de har foretaget robusthedstjek, der ikke synes at understøtte, at dette skulle være et problem.

⁴⁸ Jf. side 8 i »Baggrundsnotat 2. Empirisk analyse af marginals kattens betydning for arbejdsudbuddet på den intensive margin i Danmark«, Finans- og Skatteministeriet.

⁴⁹ Jf. Side 45 i »Baggrundsnotat 2. Empirisk analyse af marginals kattens betydning for arbejdsudbuddet på den intensive margin i Danmark«, Finans- og Skatteministeriet.



marginalskatten på arbejdsindkomsten, dette begrundes med konjunktursituationen m.v.⁵⁰

Folketinget kunne på denne baggrund spørge ministerierne, hvor dette efterlader de øvrige analyser/estimationer af gulerodseffekten på danske data, der anvender data fra andre perioder.

⁵⁰ Jf. side 34 i »Regneprincipper på personskatteområdet Baggrundsnotat 1. Litteraturgennemgang af arbejdsudbudsvirkninger på den intensive margin«, maj 2024.



Bilag 1. Gulerods- og hængekøjeeffekten

Når centraladministrationen har beregnet effekterne af en ændring af skattesystemet for allerede beskæftigede, har de indtil nu alene medregnet effekten på det antal timer, der arbejdes. Denne effekt kaldes også timeeffekten.

Timeeffekten referer til, at skattesystemet påvirker det antal timer, man er villig til at arbejde frem for enten helt at holde fri eller bruge fritiden på selv at sætte sit hus i stand eller selv at gøre rent. Jo højere skatten på den sidst tjente krone er, jo mere fordelagtigt bliver det at holde fri eller bruge tiden på gør-det-selv-arbejde.

Skattesystemet påvirker imidlertid ikke bare antallet af timer, der arbejdes, men også tilskyndelsen til at yde en ekstra indsats i de timer, man arbejder, herunder eksempelvis villigheden til at pendle lidt længere etc. for at opnå en højere løn eller villigheden til at uddanne sig. Sådanne forhold betyder, at skattesystemet også kan påvirke produktiviteten og dermed timelønnen. Fremover inkluderer centraladministrationen også sådanne produktivitetseffekter i deres beregninger.

Forklaring af gulerods- og hængekøjeeffekten

Når økonomer analyserer effekterne af at ændre personskatterne, skelner de traditionelt analytisk mellem den såkaldte gulerodseffekt (også kaldes substitutionseffekten) og den såkaldte hængekøjeeffekt (også kaldet indkomsteffekten).

De to effekter trækker i hver sin retning. Det er nemmest at forklare forskellen med udgangspunkt i timeeffekten: Gulerodseffekten referer til, at prisen på at holde fri eller gøre det selv-arbejde stiger, når skatten nedsættes. Gulerodseffekten trækker i retning af et større arbejdsudbud, når skatten på den sidst tjente krone falder. Hængekøjeeffekten referer derimod til, at skatteyderen får råd til at holde mere fri, når skatten sænkes.

Størrelsen af gulerodseffekten måles ved den såkaldte substitutionselasticitet. Substitutionselasticiteten udtrykker den procentvise ændring i arbejdsudbuddet for allerede beskæftigede ved en stigning i efterskatraten⁵¹ på én procent, idet tilfælde hvor den enkelte »kompenseres«, så indkomsten efter skat ikke umiddelbart påvirkes.

Indkomstfølsomheden udtrykker størrelsen af hængekøjeeffekten. Dvs. effekterne på arbejdsudbuddet for allerede beskæftigede ved ændringer i indkomsten efter skat, givet at skatten på den sidste tjente krone er uændret.

⁵¹ Efterskatraten er et udtryk for, hvor meget af den sidst tjente krone, der er tilbage efter skat, og beregnes som én minus marginals-katten.



Bilag 2. Deltagelseeffekten: tilskyndelsen til beskæftigelse

I den økonomiske litteratur findes der forskellige mål for tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet. Ofte skelnes mellem forskelsbeløbet og nettokompensationsgraden.⁵² Hvor forskelsbeløbet angiver den *absolutte* forskel mellem a) den indkomst, den samme person ville kunne opnå uden for beskæftigelse i form af f.eks. offentlige indkomstoverførsler og b) den indkomst efter skat, en given person kan opnå i beskæftigelse, angiver nettokompensationsgraden den relative forskel mellem a) og b).

Det valgte mål har betydning for, hvilke tiltag der forudsættes at påvirke deltagelsesbeslutningen samt størrelsen af effekterne. Eksempelvis vil en stigning i personfradraget føre til, at beskæftigede og overførselsmodtagere får den samme absolutte indkomstfremgang, hvorfor deltagelsesbeslutningen ikke påvirkes, hvis forskelsbeløbet antages at være det relevante mål. Hvis nettokompensationsgraden i stedet benyttes som det relevante incitamentsmål, vil tiltaget derimod reducere tilskyndelsen til deltagelse, idet nettokompensationsgraden stiger. Det svarer til, at der er en indkomsteffekt på deltagelsesbeslutningen, fordi overførselsmodtagere oplever den største relative indkomstfremgang.

I ministeriernes regneprincipper lægges det beregningsteknisk til grund, at det er nettokompensationsgraden, der er afgørende, også selv om mange af de empiriske studier tager udgangspunkt i forskelsbeløbet. Ministerierne skriver således: »det lægges beregningsteknisk til grund, at den sammenvejede ændring i nettokompensationsgraden, baseret på forskelsbeløbsmodellen, er et middelret skøn for målgruppens økonomiske incitament til at være i beskæftigelse».⁵³

Folketinget kunne spørge ministerierne, om det er korrekt forstået, at antagelsen om, at det er nettokompensationsgraden frem for forskelsbeløbet, der er afgørende, ikke som sådan er understøttet empirisk.

⁵² Jf. De Økonomiske Råd, Forårsrapporten 2024, side 165.

⁵³ Jf. side 67 i »Regneprincipper på personskatteområdet«, Finans- og Skatteministeriet, maj 2024.