



Folketingets Skatteudvalg
Christiansborg

14. marts 2023

Svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 89 (Alm. del) af 17. februar 2023 stillet efter ønske fra Sigurd Agersnap (SF)

Spørgsmål

Hvad ville arbejdsudbudseffekten være af regeringens planlagte ændring af topskattegrænsen, hvis Finansministeriet anlagde et forsigtighedsprincip og anvendte den laveste arbejdsudbudselasticitet på 0,01, som fremgår af Dansk Økonomi, efterår 2018 litteraturgennemgang?

Svar

Regeringen vil gennemføre en skattereform, der øger lønmodtagernes rådighedsbeløb og gør det mere attraktivt at arbejde og yde en ekstra indsats, *jf. Ansvar for Danmark*. Reformen indeholder bl.a. en omlægning af topskatten, så topskattesatsen reduceres med 7,5 pct. for indkomster (før arbejdsmarkedsbidrag) op til 750.000 kr. og samtidig forhøjes topskattesatsen med 5 pct.-point for indkomster (før arbejdsmarkedsbidrag) over 2,5 mio. kr. Det lægges til grund, at det er denne omlægning af topskatten, der henvises til, når der spørges til den planlagte ændring af topskattegrænsen.

De økonomiske ministerier anerkender, at skøn over ændringer i arbejdsudbuddet ved skatteændringer er forbundet med usikkerhed. Helt generelt vil der altid være et element af usikkerhed i beregninger af adfærdsvirkninger. Dels fordi viden om adfærdsændringers størrelse – når en sådan viden findes – sjældent er præcis. Det er blandt andet afspejlet i de estimerede elasticiteter i de nyere studier af betydningen af marginalskatter på arbejdsudbuddet, *jf. fx tabel II.1 i Dansk Økonomi efterår 2018*. Dels fordi ikke alle de dimensioner af adfærden, som påvirkes af en given politikændring, nødvendigvis er empirisk belyst på en måde, som direkte kan anvendes i en effektvurdering.

På linje med den almindelige budgettering på finansloven søges der opgjort middelrette skøn for samtlige elementer, herunder også adfærdsvirkningerne, i beregningen af strukturel saldo og finanspolitisk holdbarhed, således at der ikke er tale om bias (systematisk skævhed) i hverken den ene eller den anden retning, *jf. Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet (2012)*.

Når der foreligger middelrette (men stadig usikre) skøn for dynamiske effekter, er det ikke generelt et forsigtigt princip at undlade indregning af adfærdseffekter. Når der er tale om at sætte skatter op, med en skønnet negativ virkning på arbejdsudbuddet, vil det give en overvurdering af det ventede provenu, hvis der ikke tages højde for adfærd. Om indregning af adfærdseffekter er mere eller mindre forsigtigt end at udelade skønnede effekter afhænger således af den konkrete sammenhæng, *jf. Regneprincipper og modelanvendelse – dynamiske effekter af offentlige forbrug og offentlige investeringer (2018)*.

Betydning af usikkerheden

Selvom de økonomiske ministerier i praksis fokuserer på at lave middelrette skøn, kan det være relevant at illustrere betydningen af usikkerheden af de enkelte parametre, der indgår i beregningerne, for de skøn, der laves. Derfor kan det også være relevant at opgøre virkningen på arbejdsudbuddet ved anvendelse af fx en lav elasticitet, men det vil samtidig være lige så relevant at undersøge, hvad betydningen er af at forudsætte en tilsvarende større elasticitet.

Den samlede arbejdsudbudsvirkning består overordnet af en virkning på den intensive margin (timearbejdsudbuddet) og den ekstensive margin (deltagelseseffekt). Virkning på den intensive margin ved en ændring i personskatterne er igen sammensat af to modsatrettede effekter: En substitutionseffekt og en indkomsteffekt.

Substitutionseffekten bestemmes af den såkaldte substitutionselasticitet (også kaldet den kompenserede elasticitet). Substitutionselasticiteten beskriver afvejningen mellem fritid og arbejde ved en uændret indkomst.

Indkomsteffekten – altså det forhold at en højere efterskat-indkomst betyder, at man kan opnå de samme forbrugsmuligheder ved en lavere arbejdsindsats – bestemmes af indkomstelasticiteten af arbejdsudbuddet. Indkomstelasticiteten udtrykker rent teknisk elasticiteten af arbejdsudbuddet mht. den såkaldte virtuelle indkomst.

De økonomiske ministeriers beregninger tager udgangspunkt i en arbejdsudbudsfunktion for hhv. mænd og kvinder, hvor parametrene i funktionen kalibreres, så den gennemsnitlige, lønvægtede substitutionselasticitet udgør 0,1 pct., *jf. Fordeling og incitament 2002, kapitel 7, Finansministeriet juni 2002 samt Skatteøkonomisk redegørelse 2017, kapitel 3*. Den gennemsnitlige substitutionselasticitet er højere for kvinder end for mænd og aftager overordnet set med arbejdstiden og dermed indirekte med størrelsen af indkomsten. Den aftagende profil er hovedsagelig et udtryk for, at andelen af kvinder aftager for de højere indkomstgrupper.

Af litteraturgennemgangen i *Dansk Økonomi efterår 2018* fremgår det, at De Økonomiske råd fortolker elasticiteterne i tabel II.1 som ukompenserede elasticiteter. Den ukompenserede elasticitet udtrykker størrelsen af de samlede effekter på arbejdsudbuddet på den intensive margin – dvs. kombinationen af substitutions- og

indkomsteffekter – i det specifikke tilfælde, hvor gennemsnitsskatten og marginalskatten ændres lige meget.¹ Den gennemsnitlige lønvægtede ukompenserede elasticitet udgør ca. 0,06 pct. i de økonomiske ministeriers regnemodeller for virkninger på arbejdsudbuddet på den intensive margin af ændringer i personskatterne.

Deltagelseeffekten er bestemt af ændringer i den såkaldte nettokompensationsgrad, og er derfor ikke påvirket af størrelsen af den ukompenserede elasticitet.

Omlægning af topskatten, som den er beskrevet i *Ansvar for Danmark*, vurderes isoleret set at bidrage til en stigning i arbejdsudbuddet svarende til ca. 2.700 fuldtidspersoner, hvoraf 2.600 kommer fra en reaktion på den intensive margin (en stigning i timearbejdsudbuddet). Hvis der alternativt forudsættes en ukompenseret elasticitet på 0,01 pct., vil det reducere den opgjorte virkningen på arbejdsudbuddet til en sjettedel, således at arbejdsudbudsvirkningen af omlægningen af topskatten bliver i størrelsesordenen 2.200 personer mindre end det centrale skøn, svarende til en arbejdsudbudsvirkning på 550 fuldtidspersoner, *jf. tabel 1*. Hvis der i stedet forudsættes en ukompenseret elasticitet på ca. 0,11 pct., vil arbejdsudbudsvirkningen være tilsvarende større.

Tabel 1

Arbejdsudbudsvirkning af omlægning af topskatten ved at forudsætte alternative (og ikke middelvej) ukompenserede elasticiteter, fuldtidspersoner

	Samlet arbejdsudbud	Timeeffekt		Deltagelses- effekt
		Substitutions- effekt	Indkomsteffekt	
Forudsætninger i regeringsgrundlaget				
Skøn for middelvej elasticitet (ca. 0,06)	2.700	2.900	-300	100
Alternative (ikke middelvej) forudsætninger				
Lav elasticitet (0,01 pct.)	550	500	-50	100
Høj elasticitet (ca. 0,11 pct.)	4.900	5.300	-500	100

Anm.: Der er afrundet til nærmeste 50 fuldtidspersoner, hvorfor ændringerne ikke fremstår helt symmetriske.

Kilde: Skatteministeriet og egne beregninger på basis af stikprøver på 3,3 pct. af befolkningen.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

¹ Generelt vil forholdet mellem ændringen i marginal- og gennemsnitsskatten på arbejdsindkomsten, og dermed forholdet mellem substitutions- og indkomsteffekten, variere på tværs af forskellige typer af skatteændringer.