

KAPITEL III

BESKATNING AF ARBEJDSINDKOMST

| | |
|---|---|
| Ønske om større arbejdsudbud | Et af hovedformålene med den planlagte skattereform er at øge arbejdsudbuddet ved at sænke skatten på arbejde. Baggrunden er bl.a., at befolkningsudviklingen med flere ældre og færre personer i den arbejdsdygtige alder vil styrke behovet for en højere arbejdsindsats for personerne i den erhvervsaktive alder. |
| Forhindre udflagning blandt højt kvalificerede | Mulighederne for at arbejde i andre lande er blevet forbedret de seneste årtier, og konkurrencen om højt kvalificerede personer forventes at blive forstærket i takt med, at aldringen også mindsker arbejdsstyrken i andre OECD-lande. En af vejene til at tilskynde danskere og udlændinge til at arbejde i Danmark er at sænke skatten på arbejdsindkomst, hvilket er et andet motiv til at gennemgå skattesystemet, jf. kapitel II. |
| Sammenligner skattesystemer | I afsnit III.1 beskrives den personlige indkomstbeskatning med et særligt fokus på beskatningen af arbejdsindkomst. Endvidere sammenlignes beskatningen af arbejdsindkomst i Danmark med beskatningen i andre lande. Der redegøres også for omfanget af personalegoder og andre skatteudgifter inden for beskatningen af personindkomst. |
| Adfærdsantagelser | Når der beregnes effekter af skatteændringer, er effekten på adfærd i forhold til arbejdsudbud central. Afsnit III.2 diskuterer adfærdseffekter ved ændringer af skattesystemet, og der redegøres for adfærdsantagelserne bag den efterfølgende analyse af skatteændringer. |

Kapitlet er færdigredigeret den 23. november 2008

Effekter af skatteændringer på arbejdsudbud

I afsnit III.3 gennemføres registerbaserede analyser af effekten på arbejdsudbud og offentligt provenu af isolerede ændringer af topskat, beskæftigelsesfradrag og indirekte afgifter.

III.1 Beskatningen af personindkomst

Skat på arbejde – den vigtigste del af personbeskatning

Beskatningen af personlig indkomst er et centralt element i finansieringen af den danske velfærdsstat, og provenuet herfra udgjorde i 2006 ca. 50 pct. af det samlede skatteprovenu. Skatten på arbejdsindkomst er en integreret del af den samlede personindkomstbeskatning, som bl.a. omfatter beskatningen af lønindkomster, selvstændiges erhvervsindkomst, overførselsindkomster og private kapitalindkomster. I grundlaget for personindkomstbeskatningen udgør arbejdsindkomsterne den største skattebase, jf. tabel III.1.

Tabel III.1 Skattebaser i personbeskatningen, 2006

| | -- Mia. kr. -- |
|-------------------------------|----------------|
| Arbejdsindkomst ^{a)} | 796 |
| Overførsler | 178 |
| Kapitalindkomst, netto | -48 |
| Positiv | 17 |
| Negativ | -65 |

a) Arbejdsindkomsten sættes her lig med grundlaget for AM-bidrag og omfatter således både lønindkomst og den del af de selvstændiges erhvervsindkomst, der behandles som personlig arbejdsindkomst.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Størst provenu fra kommunale skatter

De vigtigste danske personlige indkomstskatter indbragte 356 mia. kr. i 2006, hvoraf ca. 63 pct. blev opkrævet af kommuner og amter, mens arbejdsmarkedsbidraget bidrog med yderligere ca. 18 pct., jf. tabel III.2. De statslige bund-, mellem- og topskatter indbragte i 2006 knap 70 mia. kr., svarende til 19 pct. af personindkomstskatterne.

Tabel III.2 Skatteprovenu fra de vigtigste personindkomstskatter, 2006

| | Alle | | Beskæftigede | | Ikke-beskæftigede | |
|---------------------------------|----------|------|--------------|------|-------------------|------|
| | Mia. kr. | Pct. | Mia. kr. | Pct. | Mia. kr. | Pct. |
| Arbejdsmarkedsbidrag | 64 | 17,9 | 62 | 20,9 | 2 | 3,2 |
| Kommunale skatter ^{a)} | 225 | 63,1 | 175 | 59,7 | 50 | 79,8 |
| Bundskat | 44 | 12,2 | 35 | 11,8 | 9 | 14,1 |
| Mellemskat | 8 | 2,3 | 8 | 2,6 | 1 | 0,9 |
| Topskat | 16 | 4,5 | 15 | 5,0 | 1 | 2,0 |
| I alt | 356 | 100 | 294 | 100 | 62 | 100 |

a) Kommunale skatter omfatter her skat til kommuner og amter samt kirkeskat. Amtsskatten blev i forbindelse med kommunalreformen omlagt til dels et sundhedsbidrag og dels kommunale indkomstskatter.

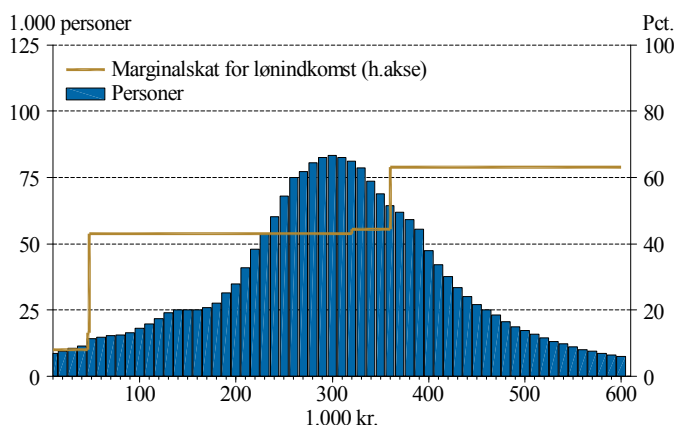
Anm.: Kategoriseringen af beskæftiget og ikke-beskæftiget følger her Danmarks Statistiks opgørelsesmetode. Ved denne opgørelsesmetode kan nogle ikke-beskæftigede have en arbejdsindkomst og derfor betale arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Progressiv beskatning af personindkomst

Den danske personindkomstbeskatning er progressiv idet, de marginale skattesatser stiger med indkomstens størrelse, jf. figur III.1. Der beregnes arbejdsmarkedsbidrag af den fulde lønindkomst, mens de efterfølgende skattesatser beregnes af trinvis mindre indkomstgrundlag. I 2009 – udgangssituationen for de diskuterede skattereformer – betales der således kommuneskat, sundhedsbidrag og bundskat for indkomster over personfradraget på 42.900 kr. Samtidig giver beskæftigelsesfradraget en reduktion af marginals-katten op til 308.235 kr., hvilket indebærer en lille stigning i marginals-katten ved dette indkomstniveau. For indkomster over 347.200 kr. betales der herefter både mellem- og topskat.

Figur III.1 Indkomstfordeling og marginalsat, 2009



Anm.: Indkomstgrundlaget i figuren er arbejdsindkomst, dvs. arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget. Data er fra 2006, prisreguleret til 2009-niveau. Kun fuldtidsbeskæftigede personer med positiv indkomst er medtaget. Figuren ser bort fra indkomster over 600.000 kr.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Bredere skattebase og fokus på beskæftigelse

Den grundlæggende struktur i det nuværende danske personskattesystem bygger på de to store skatteomlægninger i 1987 og 1994. I 1987-reformen blev der indført en dual beskatning af personlig indkomst og kapitalindkomst, og skattebasen blev udbredt ved fjernelse af en række fradragsmuligheder.¹ En markant ændring ved 1994-reformen var indførelsen af arbejdsmarkedsbidraget, der som en bruttoskat indebar en yderligere udbredelse af skattebasen. Arbejdsmarkedsbidrag pålægges umiddelbart kun arbejdsindkomst, men indirekte er overførselsindkomster også påvirket af arbejdsmarkedsbidraget. De gældende beløb for overførslerne ligger på et niveau, der er 8 pct. lavere, end de ville have været, hvis der ikke var indført arbejdsmarkedsbidrag. Samtidig vil en ændring af arbejdsmarkedsbidraget igennem satsreguleringsloven automatisk udløse en tilsvarende regulering af overførselsindkomsterne. Som følge af

1) Det danske skattesystem har dog ikke en konsekvent dual struktur, da positiv nettokapitalindkomst beskattes sammen med arbejds- og overførselsindkomst.

1987- og 1994-reformerne blev det skrå skatte loft og dermed de højeste marginals-katter sænket fra 73 pct. til 63 pct. (inkl. arbejdsmarkedsbidrag).² Skattereformerne inden for de seneste år – fra pinsepakken i 1999 til de ændringer, der træder i kraft i 2009 – har medført en reduktion af bundskatten og en trinvis forhøjelse af mellemskattegrænsen til samme niveau som topskattegrænsen fra 2009. Samtidig er incitamenterne til beskæftigelse forsøgt forbedret med indførelse og gradvis forhøjelse af et beskæftigelsesfradrag.

Lave progressionsgrænser i forhold til indkomstfordelingen

Den danske indkomstfordeling er i en international sammenligning relativt snæver, og de danske progressive skatter er kendetegnet ved, at de får virkning fra et lavt indkomstniveau. I 2006 betalte ca. 890.000 personer topskat. Dette svarer til 37 pct. af de fuldtidsbeskæftigede og ca. 20 pct. af alle skattepligtige. Der er således en betydelig andel af de beskæftigede, som har en marginals-kat på ca. 63 pct. af den sidst tjente krone. Der er også et stort antal skatteydere, som har deres indkomst lige under topskattegrænsen. Dette betyder, at forholdsvis mange personer "støder ind" i mellem- og topskattegrænsen ved endda en lille indkomstforøgelse. Fra 2009 vil skatteydere opleve en stigning i marginals-katten på op mod 21 pct.point fra den kombinerede mellem- og topskat, hvis deres indkomst stiger op over topskattegrænsen.

Stor stigning i andel, som betaler topskat

Over de seneste 15 år er andelen af topskatteydere blandt alle skattepligtige steget med over 50 pct., mens andelen af bundskatteydere har været nogenlunde konstant, jf. tabel III.3. I 1994 var der ca. 600.000 personer, som betalte topskat, og dette tal forventes at stige til knap 1 mio. personer i 2009. Dog blev det i forbindelse med skatteaftalen fra 2007 aftalt, at antallet af topskatteydere ikke må overstige 2007-niveauet. I 2009 skal der derfor tages stilling til en korrigerende forhøjelse af topskattegrænsen gældende fra 2010.

2) Det skrå skatte loft blev hævet fra 58 til 59 pct. (ekskl. arbejdsmarkedsbidrag) i forbindelse med pinsepakken i 1999.

**Flere
topskatteydere
bl.a. som følge af
uddannelse**

Den uforholdsmæssigt store stigning i antallet af topskatteydere skyldes bl.a., at det generelle uddannelsesniveaue i befolkningen er steget i den omtalte periode, hvilket alt andet lige vil øge løn- og indkomstniveaue. Dernæst følger reguleringen af skattegrænserne den gennemsnitlige lønudvikling på LO/DA-området, som i perioder har været lavere end lønudviklingen for andre fuldtidsbeskæftigede og de højestlønnede. Ophævelsen af bundfradraget på 20.000 kr. i den positive nettokapitalindkomst og fjernelse af fradragsretten for kapitalpensionsindbetalinger i topskattegrundlaget medførte derudover, at ca. 160.000 flere personer skal betale topskat, jf. Skatteministeriet (2008).

**Udsigt til at flere
betaler topskat end
mellemskat**

I 2009 er der udsigt til, at flere skatteydere betaler topskat end mellemskat, jf. tabel III.3. Dette skyldes, at ægtefæller har mulighed for at overføre uudnyttet bundfradrag i mellemskatten. Forhøjelsen af mellemskattegrænsen op til topskattegrænsen indebærer, at personer med indkomst under topskattegrænsen alt andet lige får et større uudnyttet bundfradrag. Derfor vil relativt flere topskatteydere ved overførsel af ægtefællens uudnyttede fradrag få et tilstrækkelig stort bundfradrag i mellemskatten, så de helt undgår at betale mellemskat.

Tabel III.3 Andel af skatteydere efter skattetrin

| | 1994 | 1999 | 2004 | 2009 |
|-------------------|------------------|------|------|------|
| | ----- Pct. ----- | | | |
| Bundskatteydere | 89 | 91 | 90 | 88 |
| Mellemskatteydere | 44 | 48 | 24 | 14 |
| Topskatteydere | 14 | 19 | 18 | 21 |

Kilde: Skatteministeriet (2008).

**Lav grænse for
topskat i et
internationalt
perspektiv**

Danmark har en af de laveste topskattegrænser, når denne placeres i forhold til lønnen for en gennemsnitlig fuldtidsbeskæftiget ansat i industrien. I en sammenligning for OECD-lande svarer topskattegrænsen i Danmark ca. til dette lønniveau, mens f.eks. den svenske pendant til topskatten først sætter ind ved et 40 pct. højere lønniveau, jf. tabel III.4.

Tabel III.4 Forhold mellem topskattegrænsen og gennemsnitslønnen i udvalgte OECD-lande, 2007

| | |
|----------------|-----|
| Danmark | 1,0 |
| Finland | 1,9 |
| Frankrig | 2,8 |
| Tyskland | 5,9 |
| Holland | 1,3 |
| Norge | 1,5 |
| Sverige | 1,4 |
| Storbritannien | 1,2 |
| USA | 8,7 |

Anm.: Gennemsnitslønnen er for en fuldtidsbeskæftiget i industrien.

Kilde: OECD Tax Database.

Høj gennemsnitlig marginalskat

De forholdsvis lave progressionsgrænser i det danske skattesystem bidrager til en gennemsnitlig marginalskat på knap 44 pct. og en gennemsnitsskat på knap 30 pct. fra den direkte beskatning af indkomst, jf. tabel III.5. Den progressive beskatning gør, at både marginal- og gennemsnitsskatter stiger med indkomsten.

Forbrugsskatter har effekt på arbejdsudbud

Ud over den direkte beskatning gennem personlige skatter vil også indirekte skatter på forbrug mv. indgå i de effektive marginalskatter på arbejdsindkomst. Ligesom en direkte marginalskat på arbejdsindkomst reducerer værdien af en yderligere krone i løn, reducerer en forbrugsafgift den reelle værdi af indkomsten efter skat. En direkte marginalskat på 45 pct. giver 55 øre efter skat ved en indkomstfremgang på en krone. Med en forbrugsafgift på 25 pct. vil man dog kun kunne købe varer til en underliggende værdi af ca. 41 øre. Derfor er en stigning i de indirekte skatter ækvivalent med en stigning i de direkte arbejdsindkomstskatter, jf. afsnit II.2 og kapitel V. Inddragelsen af indirekte skatter på forbrug i skatteopgørelsen øger den marginale beskatning med gennemsnitlig ca. 11 pct.point.

Tabel III.5 Marginal- og gennemsnitsskatter fordelt på indkomstdeciler, 2009

| | Gennemsnitlig indkomst | Marginal- skat | Gennemsnits- skat | Effektiv mar- ginalskat |
|-----------|---------------------------|-------------------|----------------------|----------------------------|
| | ----- Kr. ----- | ----- | Pct. ----- | ----- |
| 1. decil | 21.017 | 10,7 | 9,5 | 27,8 |
| 2. decil | 103.981 | 41,0 | 22,3 | 52,3 |
| 3. decil | 153.361 | 41,0 | 27,0 | 52,3 |
| 4. decil | 188.849 | 41,9 | 28,5 | 53,0 |
| 5. decil | 227.379 | 42,8 | 30,5 | 53,8 |
| 6. decil | 260.620 | 42,8 | 31,6 | 53,8 |
| 7. decil | 292.331 | 43,9 | 32,6 | 54,6 |
| 8. decil | 327.869 | 47,6 | 33,5 | 57,6 |
| 9. decil | 377.527 | 62,8 | 35,9 | 69,9 |
| 10. decil | 586.758 | 62,6 | 43,0 | 69,8 |
| I alt | 250.590 | 43,6 | 29,8 | 54,4 |

Anm.: Beregningerne bygger på skattesystemet i 2009, hvor indkomstdata for 2006 er prisregulerede til 2009-niveau. Deciler er beregnet for den personlige indkomst. Den direkte marginalskat omfatter alle personlige indkomstskatter. Den effektive marginalskat inddrager derudover en gennemsnitlig forbrugsafgift på 23,7 pct., jf. Danmarks Statistik (2008). Beregningerne tager ikke hensyn til overførsel af fradrag mv. mellem ægtefæller.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Høje danske marginalskatter

I en sammenligning med andre OECD-lande har danske lønmodtagere på en række forskellige indkomstrin høje marginalskatter af deres arbejdsindkomst, jf. tabel III.6. De danske marginalskatter for gennemsnitslønnen for en fuldtidsbeskæftiget i industrien overgås kun af Tyskland og Sverige. På de to højeste indkomstniveauer har Danmark den højeste marginalskat på arbejdsindkomst og udviser dermed i en international sammenligning en høj progression i den personlige beskatning.

Tabel III.6 Marginalskatter ved forskellige indkomstniveauer i forhold til indkomsten for en fuldtidsbeskæftiget i industrien i udvalgte OECD-lande, 2007

| | 67 pct. | 100 pct. | 133 pct. | 167 pct. |
|----------------|---------|----------|----------|----------|
| | Pct. | | | |
| Danmark | 43 | 49 | 63 | 63 |
| Finland | 43 | 44 | 49 | 49 |
| Frankrig | 32 | 30 | 42 | 42 |
| Tyskland | 52 | 50 | 57 | 44 |
| Holland | 46 | 44 | 52 | 52 |
| Norge | 36 | 45 | 45 | 48 |
| Sverige | 32 | 52 | 52 | 57 |
| Storbritannien | 33 | 33 | 41 | 41 |
| USA | 29 | 39 | 39 | 39 |

Anm.: Opgørelsen omfatter indkomstbeskatning og AM-bidrag (eller tilsvarende i andre lande). Der ses bort fra evt. sociale afgifter for arbejdsgiveren.

Kilde: OECD Tax Database.

Dansk direkte skattekil på internationalt niveau

Ved internationale sammenligninger af marginalskatter er det dog afgørende at medtage alle kilder til den effektive beskatning af arbejde. Den fulde skattekil mellem en lønmodtagers bruttoløn – arbejdsgiverens fulde udgift til arbejdskraften – og personens disponible løn indbefatter således også eventuelle obligatoriske sociale afgifter eller skatter. Skattekil er således den samlede skat som arbejdstager og arbejdsgiver i alt skal betale af en ekstra krone anvendt til en ansat. I Danmark sker al beskatning af arbejdsindkomst gennem den personlige beskatning af arbejdstageren. En lang række andre lande har en lavere personlig beskatning, men pålægger derudover arbejdsgiveren en skat på den udbetalte løn. Mens Danmark har en af de højeste personlige marginalskatter, så er skattekil på niveau med en række andre industrialiserede lande, jf. tabel III.7. På det højeste indkomstniveau har Sverige en højere skattekil end den danske, mens Danmark har en forholdsvis lav skattekil for de to laveste indkomstniveauer. Set i forhold til skattekil har Danmark den højeste progression i indkomstbeskatningen, mens det er bemærkelsesværdigt,

at en række lande såsom Tyskland og Holland har en direkte regressiv beskatning, hvor lavtlønnede har en større skatte-kile end højt-lønnede. Der er dog et element af forsikrings-præmie i en række sociale afgifter i udlandet, og skatte-kilen i udlandet kan derfor i nogle tilfælde være overvurderet. Dertil kommer, at tabellen ikke inkluderer forbrugsafgifter, som er relativt høje i Danmark.

**Deltagelses-
incitament
er bestemmes af både
overførsler og
arbejdsindkomst
efter skat**

For beskæftigede bestemmer marginalbeskatningen time-lønnen efter skat, når arbejdstiden øges eller reduceres. Gevinsten ved at gå fra ledighed til beskæftigelse kan udtrykkes som forskellen mellem den modtagne disponible overførselsindkomst og den mulige disponible indkomst ved beskæftigelse. En højere ydelse uden for beskæftigelse reducerer dette forskelsbeløb, mens en højere potentiel indkomst efter skat fra beskæftigelse vil øge forskelsbeløbet. Dette afspejler sig i en beregning af de gennemsnitlige

Tabel III.7 Den direkte marginale skatte-kile ved forskellige indkomstniveauer i forhold til indkomsten for en fuldtidsbeskæftiget i industrien i udvalgte OECD-lande, 2007

| | 67 pct. | 100 pct. | 133 pct. | 167 pct. |
|----------------|------------------|----------|----------|----------|
| | ----- Pct. ----- | | | |
| Danmark | 43 | 49 | 63 | 63 |
| Finland | 54 | 55 | 59 | 59 |
| Frankrig | 66 | 51 | 60 | 60 |
| Tyskland | 60 | 56 | 61 | 44 |
| Holland | 55 | 50 | 52 | 52 |
| Norge | 43 | 51 | 51 | 54 |
| Sverige | 48 | 63 | 63 | 67 |
| Storbritannien | 41 | 41 | 48 | 48 |
| USA | 34 | 43 | 43 | 43 |

Anm.: Opgørelsen omfatter indkomstskatter, AM-bidrag (eller tilsvarende i andre lande) og sociale afgifter for arbejdstager og arbejdsgiver.

Kilde: OECD Tax Database.

forskelsbeløb for en række grupper af ikke-beskæftigede, jf. tabel III.8. Indkomsterne i ledighed kan direkte observeres, mens de potentielle arbejdsindkomster er beregnet ud fra sammenligninger med tilsvarende personer i beskæftigelse. Forsikrede ledige har med en forholdsvis høj ydelse i ledighed et forholdsvis lavt årligt forskelsbeløb på ca. 46.000 kr. efter skat. Hjemmegående – her defineret som personer, der i mindst 46 uger hverken har modtaget arbejds- eller overførselsindkomst – har derimod et relativt højt forskelsbeløb på ca. 144.000 kr. efter skat. Deres forskelsbeløb afspejler næsten udelukkende den potentielle arbejdsindkomst, da de i hovedparten af året ikke har modtaget nogen former for ydelse.

**Høje deltagelses-
skatter som del af
flexicurity**

Et mål for incitamentet til at overgå til beskæftigelse er deltagesskatten. Den udtrykker, hvor meget skatte- og overførselssystemet reducerer lønmodtagerens gevinst ved at komme i arbejde. Beregningen tager højde for både den tabte overførsel ved at gå fra ledighed til beskæftigelse og for den øgede skattebetaling fra arbejdsindkomsten. De ikke-beskæftigede har en gennemsnitlig deltagesskat på knap 71 pct., hvilket til stor del skyldes, at ledige i Danmark som del af flexicurity-systemet kan modtage forholdsvis høje indkomster ved ledighed. Deltagesskatten varierer fra ca. 42 pct. for hjemmegående til 87 pct. for forsikrede ledige. Dette afspejler, at forsikrede ledige får en forholdsvis høj overførselsindkomst, mens hjemmegående ved indtrædelse på arbejdsmarkedet udelukkende mister den betalte skat af deres arbejdsindkomst.

Tabel III.8 Beskæftigelsesincitamentener for forskellige grupper af ikke-beskæftigede, 2009

| | Forskelsbeløb Deltagelsesskat | |
|--|-------------------------------|--------------|
| | --- Kr. --- | --- Pct. --- |
| Personer på orlov | 80.488 | 80,1 |
| Efterlønsmodtagere | 76.163 | 76,9 |
| Forsikrede ledige | 46.179 | 87,0 |
| Kontanthjælpsmodtagere, matchgruppe 1-3 | 69.416 | 73,7 |
| Kontanthjælpsmodtagere, matchgruppe 4-5 | 58.310 | 76,6 |
| Modtagere af introdukti- onsydelse | 87.350 | 65,0 |
| Førtidspensionister | 74.128 | 72,7 |
| Studerende | 77.898 | 64,5 |
| Hjemmegående | 144.381 | 41,5 |
| I alt | 77.668 | 70,9 |

Anm.: Forskelsbeløbet er beregnet som forskellen efter skat mellem den observerede overførselsindkomst i ledighed og den beregnede potentielle indkomst i beskæftigelse. Beregningerne bygger på registerdata fra 2006, fremskrevet til 2009. Overførselsindkomstmodtagerne har modtaget ydelser i mindst 46 uger af året. Bilag III.A giver en detaljeret definitionen af grupperne.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Personalegoder og andre skatteudgifter inden for arbejdsindkomstbeskatningen

Al aflønning er skattepligtig

Aflønning kan ifølge den frie aftaleret på arbejdsmarkedet udbetales både som penge og som naturalier/personalegoder, men som udgangspunkt er alle former for aflønning skattepligtige, jf. ligningslovens § 16. Det er dog politisk besluttet, at en række personalegoder skal være skattebegunstigede bl.a. for at fremme bestemte formål og for at begrænse de administrative byrder mht. værdiansættelse. Fra et skattesynspunkt er det afgørende for personalegoder således ikke, om lønnen udbetales som penge eller

som personalegode, men derimod om goderne er skattebe-
gunstigede.

**Skattebegunstigelse
medfører
provenu- og
effektivitetstab**

Skattebegunstigelser udformet som lempeligere beskatning eller fuld skattefrihed indebærer et tab af offentligt provenu. OECD definerer disse skatteudgifter som “en overførsel af offentlige resurser til borgere eller virksomheder. Overførslen sker ved at reducere skattebetalingen i forhold til de generelt gældende skatteregler snarere end gennem et direkte offentligt tilskud”, jf. Rigsrevisionen (2007). Selvom man vil fremme anvendelsen af de skattebegunstigede goder, er det ikke givet, at arbejdstageren værdsætter godet mere end en udbetalt løn. Dette kan medføre et effektivitetstab ved skattebegunstigelsen, da lønmodtageren ændrer sammensætningen af sit forbrug i forhold til en almindelig aflønning.

**Beskattede
personalegoder**

En lang række personalegoder skal opgives på oplysningssedlen og beskattes herfra på baggrund af skematiske værdiansættelser for rådighedsretten/brugen af goderne. Dette omfatter f.eks. fri bil, fri kost og logi, fri telefon samt fri helårs- og sommerbolig. I 2006 udgjorde personalegoder, der fremgår af oplysningssedlen, i gennemsnit 0,8 pct. af den effektive timeløn, jf. Danmarks Statistik (2007). Det vurderes, at den skattemæssige begunstigelse for personalegoder opgivet på oplysningssedlen kun er væsentlig for fri telefon, dvs. at værdiansættelsen svarer til markedsværdien for de andre goder, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2008).

**Skattebegunstigede
personalegoder**

En række meget udbredte personalegoder er helt skattefrie og fremgår ikke af oplysningssedlen såsom sundhedsforsikringer, dataforbindelser og medarbejderobligationer. De samlede skatteudgifter til disse skattebegunstigede personalegoder værdisættes ifølge de senest tilgængelige oplysninger til ca. 2,1 mia. kr., jf. tabel III.9.

Tabel III.9 Skatteudgifter for udvalgte personalegoder

| | Udbredelse 2002 | Udbredelse 2006 | Samlet skatte- udgift, 2006 |
|--------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------------|
| | ----- Personer ----- | ----- | --- Mio. kr. --- |
| Fri telefon | 163.000 | 180.590 | 135 |
| Sundhedsforsikring | 141.000 | 849.000 ^{a)} | 525 |
| PC og dataforbindelser | 325.000 | 510.000 | 470 |
| Aktie- og obligationsordninger | • | 43.000 | 359 |
| Øvrige | • | • | 366 |
| I alt | • | • | 2.140 |

a) Udbredelse 2007.

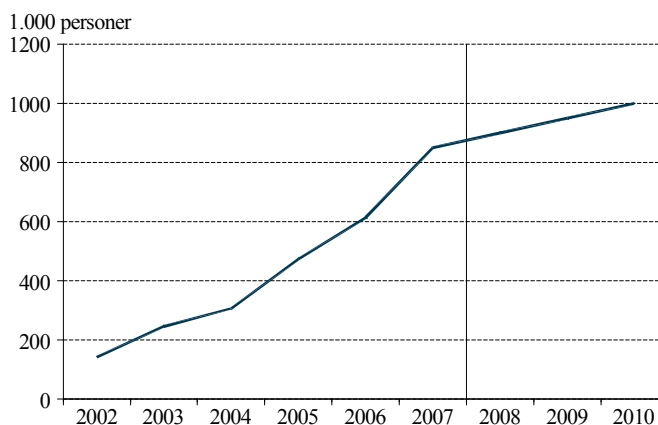
Anm.: Den samlede skatteudgift bygger på en beskatning af arbejdsindkomst på 55 pct. og omfatter også tab fra momsindtægter. Beregningerne er dels baseret på skøn over antal lønmodtagere og markedsværdier. "Øvrige" omfatter bl.a. en bagatelgrænse for personalegodebeskatning, arbejdsskadeerstatninger og eftergivelse af studiegæld. De viste personalegoder er ikke en udtømmende liste.

Kilde: Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2008), Forsikring og Pension (2008), samt Rigsrevisionen (2007).

Skatteudgift for sundhedsforsikringer

Især antallet af sundhedsforsikringer som del af aflønningen har udvist en eksplosiv stigning fra ca. 140.000 i 2002 til ca. 850.000 i 2007, og tallet forventes at runde 1 mio. i 2010, jf. figur III.2. Med en gennemsnitlig årlig markedsværdi på 1.125 kr. og en gennemsnitlig beskatning på 55 pct. medfører skattefri sundhedsforsikringer derfor ifølge de seneste tal en skatteudgift på 525 mio. kr. og dette provenutab kan ifølge de nævnte prognoser forventes at stige yderligere. Arbejdsgiveradministrerede sundhedsforsikringer indebærer typisk hurtigere behandlingsforløb, da forsikringerne giver mulighed for direkte behandling på private hospitaler. Derudover dækker de også forebyggende behandlingsforløb. Hvis denne type af forsikringsdækning medfører et større antal eller mere omfattende behandlinger, kan sundhedsforsikringer på kort sigt give en øget efterspørgsel og et lønpres i sundhedssektoren. I øvrigt indebærer skattefritagelsen af sundhedsudgifterne, at både den forsikrede og forsikringsselskaberne værdisætter ydelserne for lavt.

Figur III.2 Sundhedsforsikringer



Kilde: Forsikring og Pension (2007), Forsikring og Pension (2008).

Skattefrihed for arbejdsbrug

Skattebegunstigelsen for hjemme-pc og ADSL-opkoblinger blev indført ud fra et ønske om at udbrede internetadgang blandt husholdninger og øge fleksibiliteten i arbejdets tilrettelæggelse. Skattefriheden for disse personalegoder svarer til det fradrag, som arbejdsgiveren får for driftsudgifterne til de samme goder på arbejdspladsen. Skatteudgiften for disse goder er således et udtryk for ligebehandling i skattesystemet, i det omfang der er tale om et arbejdsrelateret brug. Ved privat brug er skattebegunstigelsen at sidestille med et subsidie. Derudover begunstiger ordningen ikke internetanvendelsen blandt personer uden for arbejdsmarkedet, og den bidrager dermed til at øge forskelsbeløbet.

Fordelingen af personalegoder

På grund af den ujævne registrering af personalegoder som en del af lønaftaler er det svært at vurdere fordelingen blandt lønmodtagere. Alle indkomstgrupper får omtrent den samme andel af deres løn udbetalt som de personalegoder, der fremgår af oplysningssedlerne, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2008). Personalegoder i bredere forstand – uanset om de fremgår af oplysningssedlerne eller ej – gives ifølge en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere i større virksomheder typisk til de øvre lag i organisationen, jf. Økonomi- og Erhvervsministeriet mfl. (2003).

Andre skatteudgifter

Ud over skatteudgifterne for de nævnte personalegoder er der også en række andre skattebegunstigelser i arbejdsindkomstbeskatningen, som medfører et samlet provenutab på ca. 1,5 mia. kr., jf. tabel III.10.

Tabel III.10 Andre skatteudgifter i arbejdsindkomstbeskatningen, 2006

| | - Mio. kr. - |
|--|--------------|
| Lavtlønnedes befodringsfradrag | 175 |
| Forhøjet befodringsfradrag for udkantskom. | 24 |
| Gaver, gratialer og fratrædelsesgodtgørelser | 178 |
| DIS-fritagelse ^{a)} | 631 |
| Forskerordning | 382 |
| Øvrige | 113 |
| I alt | 1.503 |

a) Opgjort i 2007.

Anm.: Der tages her udgangspunkt i opgørelsen af skatteudgifter i Rigsrevisionen (2007), og listen er ikke nødvendigvis udtømmende. "Øvrige" omfatter bl.a. udetillæg mv. for udenrigsministeriets tjenestemænd og findeløn.

Kilde: Rigsrevisionen (2007) samt Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007).

Uhensigtsmæssigt stort subsidie til rederier

Skattefritagelsen for personer ansat på skibe registeret i Dansk Internationalt Søfartsregister (DIS) indebar i 2006 et tab af skatteprovenu på 631 mio. kr. En række andre industrilande har lignende subsidiering af skibsfarten. Til trods for, at teoretiske argumenter kan begrunde en lavere beskatning af rederierhvervene, er det dog sandsynligt, at skattelempelserne i forbindelse med DIS går for langt i forhold til et hensigtsmæssigt niveau, jf. Det Økonomiske Råd (2006).

Skatteudgifter til lavtlønnede og udenlandske forskere

Som et supplement til beskæftigelsesfradraget får lønmodtagere med indkomster under 284.400 kr. (2007-niveau) forhøjet deres befodringsfradrag med op mod 25 pct., hvilket årligt indebærer en skatteudgift på 175 mio. kr. Den lavere beskatning af udenlandske forskere i de første 3 år af

deres ophold i Danmark medførte i 2006 en udgift på 382 mio. kr. Denne skatteudgift skal dog ses i lyset af, at højtuddannede forskere ved korte ophold kun i mindre grad forventes at gøre brug af offentlige ydelser, men – i fravær af særregler – bidrager fuldt til finansieringen af disse gennem skattebetalinger, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

**Skatteudgift
fremgår ikke af
finanslovsforslag**

Siden 2007 indgår skatteudgifterne ikke længere i finanslovsforslagene. Skatteministeriet og Finansministeriet begrundede dette med, at beregningsgrundlaget er usikkert, og at nytten af oversigten ikke står mål med de anvendte ressourcer til udarbejdelsen, jf. Rigsrevisionen (2007). Rigsrevisionen vurderer dog, at denne usikkerhed ikke er større end ved den øvrige budgettering af statens indtægter og udgifter. Rigsrevisionen opfordrer derfor til bl.a. på baggrund af anbefalinger fra IMF og OECD, at skatteudgifter igen indgår i budgetteringsarbejdet.

III.2 Adfærdsvirkninger af skatter på arbejdsindkomst

**Effekter af en
skatteændring**

Effekterne af en skatteændring på det offentlige skatteprovenu kan opdeles i en mekanisk effekt og en adfærdsbetinget effekt. Den mekaniske effekt fremkommer, når individers adfærd antages uændret, så kun de ændrede beskatningsregler medfører en provenuændring. Den adfærdsbetingede provenueffekt af en skatteændring skyldes, at personer tilpasser deres adfærd f.eks. ved at tilpasse deres arbejdsudbud. Den mekaniske effekt af en skatteændring fås ved en nyberegning af skatteprovenuet på baggrund af de eksisterende tal for den skattepligtige indkomst. Vurderingen af adfærdseffekten af en skatteændring kræver derimod en mere detaljeret beregning af effekterne på arbejdsudbud og produktivitet mv. Som baggrund til de efterfølgende skatteanalyser i afsnit III.3 diskuterer dette afsnit derfor adfærdseffekter af beskatning og redegør for de tilknyttede adfærdsantagelser.

**To effekter på
arbejdsudbud**

Ændringer i arbejdsudbuddet som følge af en skatteændring kan opdeles i to bevægelser. For det første bidrager arbejdsmarkedssituationen, den enkelte persons kvalifikatio-

ner og jobsøgningsintensitet til, om en person er i arbejde eller ikke er i arbejde. En ændring af de givne forhold, f.eks. en skattelettelse, kan påvirke jobsøgningsintensiteten og medføre en bevægelse mellem ledighed og beskæftigelse. Dette benævnes som deltagelseeffekten. For det andet vælger personer i beskæftigelse deres arbejdstid inden for de rammer, som udstikkes af bl.a. overenskomster, lokale aftaler og mulighederne for bijob. Denne variation af timeantallet benævnes timebeslutningen. De følgende afsnit beskriver arbejdsudbudsændringerne, mens boks III.1 giver en mere teknisk beskrivelse.

Deltagelseeffekten af en skatteændring

Deltagelsesbeslutningen påvirkes af den totale økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse frem for at modtage overførselsindkomst. En skatteændring vil ændre denne merindkomst ved at være i beskæftigelse, det såkaldte forskelsbeløb. En stigning i forskelsbeløbet vil give bedre incitamenter for ikke-beskæftigede personer til at komme i beskæftigelse.

Substitutions- og indkomsteffekt i timebeslutningen

Timeeffekten af en skatteændring kan opdeles i to modsatte effekter, substitutionseffekten og indkomsteffekten. Substitutionseffekten beskriver afvejningen mellem fritid og arbejde ved en uændret indkomst. En stigende timeløn gør det alt andet lige mere attraktivt at arbejde, så substitutionseffekten er positiv. Indkomsteffekten beskriver ændringen i arbejdstiden som følge af en isoleret ændring af indkomsten. En øget timeløn indebærer, at samme indkomst kan opnås ved færre arbejdstimer, så indkomsteffekten er altid negativ. Den samlede ændring af arbejdsudbuddet ved en ændring i timelønnen vil altid inkludere både en positiv substitutionseffekt og en negativ indkomsteffekt. Det antages typisk – med udgangspunkt i empiriske undersøgelser – at den positive substitutionseffekt er større end den negative indkomsteffekt, således at den samlede timeeffekt er positiv. I Danmark er de estimerede indkomsteffekter forholdsvis små, jf. Frederiksen mfl. (2008). Ved en skatteomlægning vil indkomsteffekterne fra forskellige skatteændringer desuden kunne udligne hinanden, hvilket vil reducere indkomsteffekten fra den samlede skatteomlægning.

Til empiriske analyser udtrykkes arbejdsudbudseffekterne af en skatteændring som elasticiteter. Timeelasticiteten, ε , defineres for hvert individ i beskæftigelse som:

$$\varepsilon = \frac{\partial L}{\partial (1-m)} \frac{(1-m)}{L}$$

Således angiver ε den relative ændring i timearbejdsudbuddet L som funktion af den relative ændring i den (effektive) marginale timeløn efter skat, $(1-m)$, der bestemmes af både direkte indkomstskatter og indirekte forbrugsskatter. En timeelasticitet, ε , på 0,1 svarer således til, at en person i beskæftigelse, som oplever en stigning i den (effektive) marginale timeløn efter skat på 5 pct., øger sin arbejdstid med 0,5 pct. For en fuldtidsbeskæftiget svarer det til knap ni timer om året.

Elasticiteten af den skattepligtige indkomst, S , defineres for hvert individ i beskæftigelse som:

$$\gamma = \frac{\partial S}{\partial (1-m)} \frac{(1-m)}{S}$$

Dvs. at elasticiteten, γ , svarer til den relative ændring i den skattepligtige indkomst, som funktion af den relative ændring i den effektive marginale timeløn efter skat, $(1-m)$. Elasticiteten, γ , er et udvidet begreb i forhold til timeelasticiteten, og indeholder både arbejdsudbudsændringen og øget produktivitet.

Adfærdsantagelsen for ændret beskæftigelsesstatus sammenfattes for en gruppe af ikke-beskæftigede som helhed i en deltagelseselasticitet, η :

$$\eta = \frac{\partial U}{\partial FB} \frac{FB}{U}$$

Således angiver η den relative ændring i antallet af ikke-beskæftigede, U , som funktion af den (gennemsnitlige) relative ændring i forskelsbeløbet, FB . En deltagelseselasticitet, η , på 0,2 svarer således til, at antallet af ikke-beskæftigede falder med 2 pct., når forskelsbeløbet stiger med 10 pct.^a

Deltagelseeffekten opgøres for en given gruppe af personer uden for beskæftigelse og bygger på gennemsnitlige stigninger i forskelsbeløbet, mens effekterne på timearbejdsudbuddet og den skattepligtige indkomst opgøres på individniveau.

a) Når antallet af ikke-beskæftigede skrives som $U=B(1-d)$, hvor B er en (uændret) befolkning og d er en deltagelsessandsynlighed, kan det vises, at deltagelseselasticiteten, η , er proportional med en elasticitet, λ , for deltagelsessandsynligheden:

$$\eta = \frac{\partial U}{\partial FB} \frac{FB}{U} \equiv - \frac{\partial d \cdot B}{\partial FB} \frac{FB}{B(1-d)} = - \frac{\partial d}{\partial FB} \frac{FB}{d} \frac{d}{(1-d)} = -\lambda \frac{d}{(1-d)}$$

**Dominerende
indkomsteffekt ved
generelle
produktivitets-
forbedringer**

Antagelsen om en positiv timeeffekt kan forekomme at være i modstrid med det faktum, at den gennemsnitlige arbejdstid i Danmark mellem 1960 og 1995 faldt fra over 2.000 timer om året til ca. 1.500 timer om året, samtidig med at danskernes indkomster steg kraftigt. Dette kan dog forklares ved den langsigtede udvikling i substitutions-effekten – afvejningen mellem arbejde og fritid – og indkomsteffekten. I den omtalte periode skete der store generelle produktivetsforbedringer i samfundet, både på og uden for arbejdspladsen. Stigende uddannelsesniveauer og bedre teknologi forøgede værditilvæksten pr. beskæftiget. Samtidig indebar et stigende udvalg af fritidsaktiviteter og flere hjælpemidler i fritiden – f.eks. bedre transportmuligheder – at tiden uden for arbejdspladsen kunne udnyttes bedre. Denne parallelle produktivetsudvikling i arbejdslivet og fritiden indebar formentlig, at der kun var en lille substitutionseffekt fra de øgede indkomster, da velfærdsgenstanden ved en ekstra times fritid steg i samme takt som afkastet af en ekstra times arbejde. Den isolerede indkomsteffekt var derimod stadig negativ og medførte, at den samlede timeeffekt på lang sigt var negativ.

**Positiv timeeffekt
ved skattereform**

Mens det på lang sigt således kan forekomme, at indkomsteffekten er større end substitutionseffekten, så vil timeeffekten i forbindelse med en skattereform være positiv. En reform giver en øjeblikkelig ændring i arbejdsafløningen uden at medføre en tilsvarende forøgelse af værdien af fritid, og substitutionseffekten må derfor antages at dominere indkomsteffekten. Ved en fuldt finansieret skatteoplægning vil indkomsteffekten endvidere blive elimineret for husholdningssektoren under et.

**Adfærdseffekter på
produktivitet og
aflønningsform**

Ændringer i arbejdsudbuddet er det umiddelbart mest håndgribelige eksempel på adfærdseffekterne fra personbeskatningen. Ved en lavere beskatning af lønindkomst kan individer dog ikke kun tilpasse deres deltagelse på arbejdsmarkedet og deres arbejdstid, men ligeledes kvaliteten af deres arbejdsudbud. I håb om en bedre aflønning kan de f.eks. øge deres produktivitet på deres bestående arbejdsplads, skifte ansættelse eller investere tid og resurser i videreuddannel-

se.³ En reduceret beskatning vil gøre det mindre fordelagtigt at modtage skattebegünstigede aflønningsformer eller omgå personbeskatningen ved direkte skatteunddragelser. En reduceret beskatning kan dermed øge den oplyste skattepligtige indkomst.

Effekt på den skattepligtige indkomst

En øget produktivitet i arbejdet og ændrede aflønningsformer kommer ikke til udtryk i time- eller deltagelseeffekten af en skatteændring, men kan – sammen med arbejdsudbudseffekterne – have betydning for den skattepligtige indkomst. Både flere arbejdstimer og en højere løn som følge af flid eller videreuddannelse vil øge den skattepligtige indkomst. Denne adfærdseffekt danner derfor et vigtigt supplement til de traditionelle arbejdsudbudseffekter. En række internationale studier tyder på, at effekterne af skattereformer på den skattepligtige indkomst er betydeligt større end traditionelle timeeffekter, jf. f.eks. Ljunge og Ragan (2005), Holmlund og Söderström (2007) og Hansson (2007) for tre nyere svenske studier og Meghir og Phillips (2008) for en oversigt.

Effekt fra beskatning af personalegoder

En adfærdseffekt kan også opstå, hvis skattereglerne ændres, så et hidtil skattefrit personalegode skal indgå i den skattemæssige opgørelse af indkomsten, jf. afsnit III.1. Dette vil alt andet lige medføre en højere beskatning af den totale arbejdsindkomst og kan udløse en negativ adfærdseffekt på arbejdsudbuddet.

Effekt på skattepligtig indkomst afhænger af skattebasen

Effekten af en skatteændring på den skattepligtige indkomst er dog ikke udelukkende en funktion af ændringen i den marginale lønindkomst efter skat. En række internationale studier viser, at denne effekt også afhænger af den generelle opbygning af skattesystemet, især bredden af den underliggende skattebase. Internationale studier viser således, at en bredere skattebase kan reducere elasticiteten af den skattepligtige indkomst, jf. Slemrod og Kopczuk (2002) og Kopczuk (2005). En mere omfattende skattebase indebærer, at

3) En øget produktivitet kan gavne den enkelte arbejdstager ved en højere løn. I det danske system vil en generel lønstigning gennem satsreguleringen af overførsler også komme overførselsindkomstmodtagere til gavn.

det er sværere for skatteydere at skifte forbrug over på ubeskattede goder.

Beskatning og uddannelsesniveau

På længere sigt kan en lavere beskatning af arbejdsindkomst øge den gennemsnitlige produktivitet i arbejdsstyrken ved at tilskynde til et øget uddannelsesniveau, jf. afsnit III.3. En reduceret progression i beskatningen kan f.eks. øge afkastet af uddannelse, da højere indkomster får en forholdsvis større stigning i deres disponible indkomst, jf. Jacobs (2005). Samtidig kan de omfattende subsidier i Danmark til uddannelse gennem offentligt finansierede uddannelsesinstitutioner og SU-systemet bidrage til at neutralisere beskatningens negative indvirkninger på uddannelsesvalget, jf. Bovenberg og Jacobs (2005). På længere sigt kan der forventes en positiv effekt af et øget uddannelsesniveau på (kvaliteten af) arbejdsudbuddet, men på kort og mellemlang sigt vil øget uddannelse have negative effekter på arbejdsudbuddet, da uddannelseslængden stiger.

Beskatning og international migration

En anden effekt af en ændret indkomstbeskatning, som de kvantificerede adfærdseffekter ikke umiddelbart kan tage højde for, er betydningen af skatteændringer for den internationale vandring af især højtuddannet arbejdskraft. Konkurrencen om højtuddannet arbejdskraft øges i takt med, at en række af vores nabolande kan forvente demografiske underskud frem mod 2020. Der er tegn på, at arbejdskraftens vandring til en vis grad afhænger af skattetrykket, jf. Nielsen (2007). Samtidigt vil vandringsbeslutningen – i det mindste for permanente eller langvarige indvandrere – ikke kun bestemmes af beskatningen, men bero på kombinationen af beskatningen og niveauet af offentlige ydelser. Den positive effekt af et højt serviceniveau vil dog ikke kunne udligne den negative effekt af et højt skattetryk for højtuddannet arbejdskraft, da der i den danske velfærdsstat sker en omfordeling fra den øvre til den nedre del af indkomstfordelingen. En tidligere analyse konkluderede, at højtuddannede har en større sandsynlighed for at udvandre fra Danmark, også når man tager højde for andre socioøkonomiske karakteristika, jf. Velfærdskommissionen (2005). Omvendt viser en nylig analyse af indvandringen i perioden 1988-2006, at mere kvalificerede indvandrere – udtrykt ved den modtagne timeløn i Danmark – har en lavere genudvandringssandsyn-

lighed end mindre kvalificerede indvandrere, jf. Det Økonomiske Råd (2007).

Heterogenitet i arbejdsmarkedsadfærd

Antagelser om arbejdsmarkedsadfærd skal afspejle heterogeniteten mellem forskellige persongrupper i den danske befolkning. I modelleringen af skattereformer er befolkningen derfor opdelt i homogene grupper, som kan antages at udvise den samme adfærd på arbejdsmarkedet, jf. tabel III.11. Gruppernes opdeling tager især hensyn til personernes arbejdsevne og styrken af de økonomiske incitamentter til beskæftigelse og/eller et øget antal arbejdstimer. Blandt beskæftigede lønmodtagere skelnes der mellem fuldtids-, deltids- og delårsansatte samt selvstændige, da disse grupper har forskellige grader af bindinger på deres arbejdsudbud. Blandt ikke-beskæftigede dannes grupperne hovedsageligt ud fra de modtagne ydelser, da ydelsestypen indikerer deres arbejdsmarkedsstatus.

To typer af adfærdsparametre

Ud fra ovenstående diskussion defineres to adfærdsparametre til de følgende analyser. For personer i beskæftigelse defineres en adfærdsparameter, som udtrykker ændringen i arbejdstiden og produktiviteten som funktion af lønnen efter skat. I denne adfærdsparameter indgår både timeeffekten og effekten på den skattepligtige indkomst (produktivitetseffekt), da sidstnævnte er en udvidelse af førstnævnte, jf. boks III.1. For ændringer i beskæftigelsesstatus defineres en adfærdsparameter, som udtrykker sandsynligheden for at skifte fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse, dvs. deltagelsen på arbejdsmarkedet, som funktion af indkomstforskellen mellem ikke-beskæftigelse og beskæftigelse, jf. tabel III.11. Begge kategorier af adfærdsparametre differentieres for de definerede persongrupper. I afsnit III.3 gennemføres der også følsomhedsstudier med højere elasticiteter end i tabel III.11.

Tabel III.11 Adfærdsantagelser for forskellige befolkningsgrupper

| | Bestand | Elasticiteter | |
|-----------------------------------|-------------|--------------------------|------------|
| | | Timer, produktivitet mv. | Deltagelse |
| | 1.000 pers. | | |
| Fuldtidsbeskæftigede | 2.103 | 0,10 | • |
| Deltidsbeskæftigede ^{a)} | 199 | 0,10 | • |
| Forsikrede ledige | 84 | • | 0,10 |
| Kontanthjælp, 1-3 | 38 | • | 0,10 |
| Kontanthjælp, 4-5 | 71 | • | 0,05 |
| Orlov | 19 | • | 0,10 |
| Efterløn | 143 | 0,03 | 0,10 |
| Introduktionsydelse | 3 | • | 0,05 |
| Førtidspension | 232 | • | 0,01 |
| Studerende | 266 | 0,05 | 0,05 |
| Fleksjob | 31 | 0,01 | • |
| Selvstændige | 154 | 0,15 | • |
| Hjemmegående | 93 | • | 0,10 |
| Delårsbeskæftigede ^{a)} | 80 | 0,12 | • |

a) Deltidsbeskæftigede er ansat hele året på deltid, hvor imod delårsbeskæftigede er ansat en del af året.

Anm.: Elasticiteterne for timeudbud, produktivitet mv. er ukompenserede elasticiteter. Bestand er opgjort på registerdata for 2006. Bilag III.A detaljerer afgrænsningen af grupperne og diskuterer adfærdsantagelserne.

Kilde: Jf. bilag III.A.

Adfærdsparametre baseret på danske studier

De antagne adfærdsparametre bygger som udgangspunkt på danske empiriske studier af time- og deltagelseeffekter, og må i lyset af udenlandske empiriske studier og nyere estimater af elasticiteter af den skattepligtige indkomst anses som forholdsvis konservative. I bilag III.A er der nærmere redegjort for overvejelserne om arbejdsmarkedstilknytningen og adfærdsparametre for de enkelte grupper. Ud over differentieringen mellem grupperne antages det, at timeelasticiteten er uafhængig af oprindelig arbejdstid og indkomst.

III.3 Virkninger af ændringer i beskatningen af arbejdsindkomst

Forskellige skatteændringer analyseres

Skattenedsættelser kan udformes på forskellige måder, og analyserne i dette afsnit illustrerer derfor den isolerede effekt af ændringer i nogle af de centrale parametre i beskatningen af arbejdsindkomst. Der analyseres virkninger af en forøgelse af beskæftigelsesfradraget, en nedsættelse af satsen for topskat, en forøgelse af bundfradraget i topskatten og en stigning i de indirekte skatter. Analyserne ser på effekterne på beskæftigelsen, det offentlige provenu og indkomstfordelingen.

Mekaniske effekter ser bort fra adfærdsændringer

En skattesækning fører umiddelbart til et tab af provenu for den offentlige sektor, hvis der ses bort fra skattens påvirkning af adfærden i økonomien. Dette kaldes ofte den mekaniske provenueffekt af en skatteændring.

Dynamiske effekter afspejler ændret adfærd

Indregnes effekter på adfærden i økonomien, fås ofte et lavere tab af offentligt provenu, fordi nedsættelsen af skatten øger beskæftigelsen. Effekten af adfærdsændringen kaldes den dynamiske provenueffekt. Den endelige provenuvirkning af en skatteændring er summen af den mekaniske og den dynamiske provenueffekt.⁴

Selvfinansieringsgraden afhænger af de dynamiske effekter

Forholdet mellem den dynamiske og den mekaniske provenueffekt udtrykkes i en selvfinansieringsgrad, der angiver, hvor stor en del af det mekaniske provenutab der genindvindes i kraft af skatteydernes adfærdsændringer.⁵ Til analysen af både de mekaniske og dynamiske provenueffekter af skatteændringerne gøres der brug af registerdata og en detaljeret modellering af det danske skattesystem kombineret med en række adfærdsantagelser, jf. afsnit III.2. Boks III.2 giver en beskrivelse af den registerbaserede model og adfærdsmodelleringen.

4) Den dynamiske effekt i dette afsnit inkluderer ikke de afledte effekter af f.eks. en stigning i den disponible indkomst på statens indtægter fra forbrugsbeskatningen.

5) Dette gælder ved en skattelettelse. Ved en skatteforhøjelse vil selvfinansieringsgraden udtrykke det provenu, som tabes i kraft af skatteydernes adfærdsændringer.

Skatteanalyserne i kapitel III bygger på mikrosimulationsmodellen MILASMEC (MICro data LABour Supply Model of the Economic Councils), som kan simulere effekterne af forskellige hypotetiske skatteændringer ved at kombinere en modellering af den personlige beskatning med antagelser om arbejdsmarkedsadfærd. Modellen anvender registerdata fra 2006 for alle personer i alderen 16-64 år og reproducerer for hvert individ den personlige skattebetaling på grundlag af gældende satser og grænser givet forskellige indkomstkategorier, fradrag og pensionsindbetalinger mv.

Skatteændringer analyseres ved at gennemføre skatteberegninger både for det gældende skattesystem i 2009 og for ændrede skatteforudsætninger. Dette kortlægger ændringerne i de økonomiske incitamenter til at arbejde ved den disponible indkomst, marginals-katten og den gennemsnitlige skat for hvert individ. Den potentielle løn for personer uden for arbejdsmarkedet estimeres ved hjælp af en lønregression. Hermed er det muligt at beregne forskelsbeløbet mellem indkomsten i og uden for beskæftigelse for alle personer. Dette er et udtryk for det økonomiske incitament til at gå fra ledighed til beskæftigelse. Samlet kortlægger skatteberegningerne således de ændrede økonomiske incitamenter for beskæftigelse og arbejdstid ved en simuleret skatteændring. Ved hjælp af adfærdsantagelserne diskuteret i afsnit III.2 kan MILASMEC herefter beregne effekterne af en skatteændring på arbejdsudbuddet og det totale skatteprovenu.

For at tage højde for de indirekte skatter og deres negative adfærdsvirkning på arbejdsmarkedet normaliseres både arbejdsindkomsten efter den direkte beskatning, t_d , og forskelsbeløbet efter skat med en forbrugsskattesats, t_c . Den disponible realindkomst, DI , og det reale forskelsbeløb, FB , er dermed defineret som

$$DI = \frac{(1-t_d)W}{(1+t_c)} \quad \text{og} \quad FB = \frac{(1-t_d)W - (1-t_d)B}{(1+t_c)}$$

hvor W og B er indkomsten i henholdsvis beskæftigelse og ledighed. Dermed antages, at al indkomst går til forbrug.

De beskæftigedes arbejdsmarkedsadfærd med hensyn til arbejdstid og produktivitet mv. antages at stamme fra ændringer i den effektive marginale timeløn efter skat, $(1-m)$, hvor

$$m = \frac{t_d + t_c}{1 + t_c}$$

Tabel III.5 præsenterer empiriske størrelser for m .

For en skatteændring beregnes den relative ændring i den marginale timeløn efter skat som et udtryk for den marginale incitamentsvirkning. Denne er givet ved

$$\frac{\Delta(1-m)}{(1-m)}$$

hvor $\Delta(1-m)$ er ændringen i den marginale timeløn. På denne baggrund kan ændringen i timeudbuddet, L , ved en skatteændring skrives som

$$\Delta L = L_0 \frac{\Delta(1-m)}{(1-m)} \varepsilon$$

hvor L_0 er det oprindelige timeudbud inden skatteændringen, og ε er timeelasticiteten for de beskæftigede. Tilsvarende kan effekten af en skatteændring på den skattepligtige indkomst, S , skrives som

$$\Delta S = S_0 \frac{\Delta(1-m)}{(1-m)} \gamma$$

hvor γ er elasticiteten af den skattepligtige indkomst.

Effekten på beskæftigelsen af en skatteændring styres i MILASMEC af den relative ændring i forskelsbeløbet,

$$\frac{\Delta FB}{FB}$$

og ændringen i antallet af ikke-beskæftigede, U , for en befolkningsgruppe kan dermed skrives som

$$\Delta U = U_0 \frac{\Delta FB}{FB} \eta$$

hvor η er deltagelseselasticiteten for en befolkningsgruppe, jf. afsnit III.2.

Ændring tager udgangspunkt i 2009

Alle simulerede skatteændringer tager udgangspunkt i de gældende skatteregler for 2009. Ud over de almindelige reguleringsændringer af skattegrænser er der som følge af skattereformen vedtaget i efteråret 2007 følgende ændrede forudsætninger:

- Mellemskattegrænsen forhøjes til et niveau svarende til topskattegrænsen på 347.200 kr.
- Beskæftigelsesfradraget forhøjes fra 4,0 til 4,25 pct., og det maksimale fradrag øges fra 12.300 kr. til 13.100 kr.⁶
- Alle overførselsindkomster øges med 0,6 pct. ud over den almindelige satsregulering

Derudover sættes bundskattesatsen i modellen til 5,50 pct., dvs. at der ikke udlignes for kommunale budgetoverskridelser. På baggrund af de politiske meldinger på området er den oprindeligt planlagte genindførelse af SP-bidraget udeladt.

Ændringer normeret til 1,25 mia. kr.

Alle de præsenterede skatteændringer er skaleret, så de har et umiddelbart mekanisk provenutab på ca. 1,25 mia. kr. Dermed kan effekterne på arbejdsudbuddet, det offentlige provenu og indkomstfordelingen sammenlignes på tværs af de analyserede ændringer.

Reduktion af topskattesats

Lettelser i topskat giver øget arbejdstid

Som den første skatteændring analyseres en reduktion af topskattesatsen med 1 pct.point. Dette reducerer marginalskatten for knap 1 mio. personer, og de kan derfor forventes at forøge deres arbejdsudbud både i form af flere arbejdstimer og gennem kvalitative forbedringer såsom opkvalificering og jobmobilitet.

Stigning i den effektive timeløn

For givne lønninger før skat stiger den marginale effektive timeløn efter skat med ca. 0,7 pct. for alle beskæftigede som helhed, jf. tabel III.12. Stigningen er højest for fuldtidsbe-

6) Specificeringen af det maksimale beskæftigelsesfradrag tager udgangspunkt i aftalen om "Lavere skat på arbejde" fra 2007, jf. Regeringen (2007).

skæftigede, som typisk har et højere lønniveau end andre grupper. Personer, som modtager overførselsindkomster i en del af året, opnår en lavere effektiv stigning som følge af modregning i de offentlige ydelser.

Stigning i arbejdsudbuddet på knap 1.900 personer

Ændringen i de effektive timelønninger medfører en øget arbejdstid på gennemsnitlig ca. 1 time om året. Stigningen er på 1,4 timer for fuldtidsbeskæftigede, mens der kun er mindre ændringer for de andre grupper af beskæftigede. De fuldtidsbeskæftigede står derfor også for hovedparten af stigningen i arbejdsudbuddet svarende til knap 1.900 helårspersoner. Den reale beskæftigelsesvirkning målt i produktive enheder vil dog være større end stigningen i de målte arbejdstimer, da det især er højtloønnede, der øger arbejdstiden.

Tabel III.12 Effekter for beskæftigede ved en reduktion af topskattesatsen ^{a)}

| | Gennemsnitlig ændring i | | Ændring i |
|----------------------------------|-------------------------|------------------|-------------------|
| | effektiv timeløn | årlig arbejdstid | arbejdsudbud |
| | -- Pct. -- | -- Timer -- | -- Helårspers. -- |
| Fuldtidsbeskæftigede | 0,88 | 1,4 | 1.846 |
| Deltidsbeskæftigede | 0,07 | 0,1 | 9 |
| Andre beskæftigede ^{b)} | 0,32 | 0,0 | 10 |
| I alt | 0,73 | 1,0 | 1.865 |

a) Topskattesatsen reduceres med 1 pct.point.

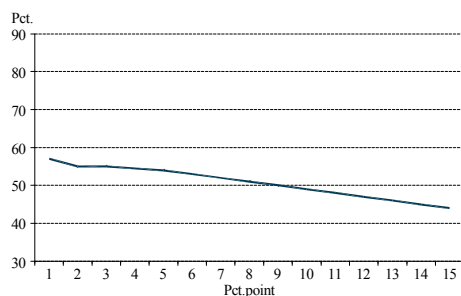
b) Andre beskæftigede omfatter bl.a. selvstændige, som oplever store ændringer i den effektive timeløn, men for hvem der ikke foreligger arbejdstidsoplysninger.

Anm.: Den effektive timeløn er defineret som $1-m$, hvor m er den effektive marginalskat. Stigningen i antallet af arbejdstimer er her omregnet til helårspersoner med en årlig arbejdstid på 1.544 timer, jf. Danmarks Statistik, Statistikbanken. Jf. tabel III.11 og bilag III.A for definitioner af grupperne af beskæftigede.

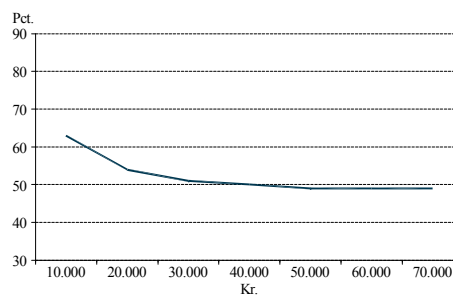
Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

| | |
|---|--|
| Ingen deltagelses-effekt af en topskattelettelse | En reduktion af topskattesatsen berører udelukkende personer med en høj indkomst. Det er derfor forventeligt, at de ikke-beskæftigede kun oplever en meget lille gennemsnitlig stigning i deres forskelsbeløb på 0,01 pct. Ændringerne i forskelsbeløbene giver anledning til, at mindre end 10 ikke-beskæftigede overgår til beskæftigelse. |
| Mekanisk provenutab på 1,2 mia. kr. | Samlet giver en lettelse i topskatten et mekanisk provenutab på godt 1 mia. kr. fra personer i den arbejdsdygtige alder og ca. 120 mio. kr. fra pensionister. Den sidstnævnte effekt skyldes lavere skattebetalinger på pensionsudbetalinger og bygger på antallet af nuværende pensionister, der betaler topskat. |
| Lille topskattelettelse er 57 pct. selvfinansierende | De dynamiske provenueffekter som følge af, at personer i beskæftigelse øger deres arbejdstid, med deraf følgende højere skattebetalinger, giver en provenugevinst på ca. 650 mio. kr., se tabel III.15 nedenfor. En topskattelettelse med 1 pct.point har således en selvfinansieringsgrad på ca. 57 pct. Når det mekaniske provenutab således holdes op imod de dynamiske provenueffekter, er der et provenutab ved denne marginale topskattelettelse på ca. 500 mio. kr. |
| Faldende selv-finansieringsgrad | Selvfinansieringsgraden af en topskattelettelse er dog faldende med nedsættelsens størrelse fra de diskuterede 57 pct. til ca. 44 pct. ved en fuldstændig afskaffelse af topskatten, jf. figur III.3a. Dette skyldes, at den relative ændring i den effektive timeløn er faldende med skatteniveauet, og at hver yderligere nedsættelse således får en mindre og mindre dynamisk provenueffekt. |

Figur III.3a Selvfinansieringsgrader ved nedsættelser af topskatten



Figur III.3b Selvfinansieringsgrader ved forhøjelser af grænsen for topskat



Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Resultater er på linie med tidligere danske resultater

De her diskuterede effekter af en topskattelettelse er på linie med tidligere danske analyser, som dog typisk har set på større nedsættelser, heriblandt Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007), Finansministeriet (2002) og Det Økonomiske Råd (2001, 2004). Et nyligt studie betragter små ændringer i marginals-katten og finder selvfinansieringsgrader for topskattelettelse på over 100 pct., jf. Kleven og Kreiner (2006).⁷ En anden analyse har vist, at en fjernelse af den svenske pendant til topskatten under antagelse af lidt højere elasticiteter er selvfinansierende, jf. Holmlund og Söderström (2007).⁸

Overgangsproblem med pensionister

Ved en reduktion af topskattesatsen skal der tages hensyn til, at den medfører en implicit overførsel til fremtidige pensionister. Som tidligere og nuværende pensionsindbetalere har de kunnet fratække deres pensionsindbetalinger med den nuværende sats for topskatten, men vil ved en nedsættelse af topskatten i fremtiden kun beskattes med den lavere sats, hvis de til den tid betaler topskat. Analyser

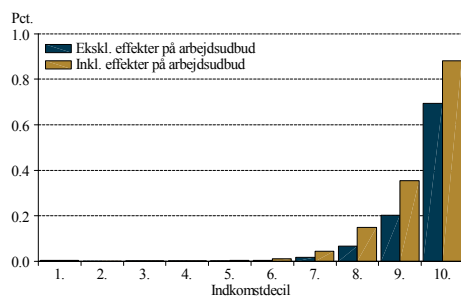
- 7) De anvendte elasticiteter i studiet er ca. 50 pct. højere end anvendt her. Derudover tager studiet ikke højde for provenutabet fra pensionister, der betaler topskat.
- 8) Der antages en elasticitet af den skattepligtige indkomst på enten 0,2 eller 0,3. Den svenske topskattesats er på 5 pct. og satte i undersøgelsesåret (2002) ind ved 414.200 SEK (ca. 330.000 DKK).

viser, at nuværende pensionsindbetalere har meget høje dækningsgrader, og andelen af topskattebetalere blandt pensionister må derfor forventes at stige, jf. De Økonomiske Råd (2008).

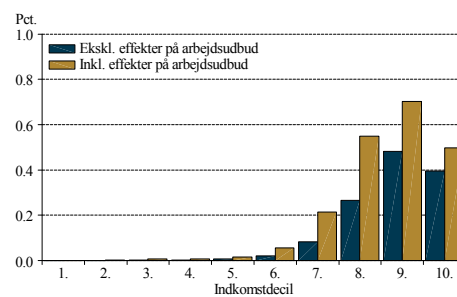
Topskattelettelse gavner højtlønnede

En nedsættelse af topskattesatsen gavner hovedsageligt de højtlønnede, både før og efter at der tages højde for den øgede arbejdstid og beskæftigelse, og dermed den øgede indkomst, som de dynamiske effekter medfører, jf. figur III.4a. Dette giver sig udslag i, at Gini-koefficienten (som er et mål for uligheden i samfundet, jf. boks II.1) stiger med 0,27 pct. som følge af de mekaniske provenuændringer og med 0,35 pct. samlet.

Figur III.4a Effekt af topskattenedsættelse på indkomstfordelingen



Figur III.4b Effekt af forhøjelse af topskattegrænse på indkomstfordelingen



Anm.: Indkomstdecilerne er opgjort på den personlige disponible indkomst før skatteændringerne.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Forhøjelse af topskattegrænsen

Stor andel betaler topskat

Den danske grænse for topskat ligger for øjeblikket på et niveau, hvor mange skatteydere har deres indkomst, jf. figur III.1. En stor andel af skatteyderne betaler enten allerede topskat eller risikerer ved små indkomststigninger at skulle betale topskat. Dette har negative incitamentsvirkninger på arbejdsudbuddet. I det følgende analyseres effekten af en forhøjelse af grænsen for betaling af topskat med 10.000 kr.

Markant stigning i effektiv timeløn

Forhøjelsen af topskattegrænsen reducerer den nominelle marginalskat på den sidst tjente krone med 15 pct.point for alle de knap 100.000 skatteydere med indkomster mellem 347.200 kr. og 357.200 kr.⁹ Skatteenedsættelsen medfører en relativ forhøjelse i den effektive marginale timeløn efter skat på godt 1 pct. for alle beskæftigede, jf. tabel III.13. Gruppen af fuldtidsbeskæftigede udgør den relativt største andel af personer i det relevante indkomstinterval. De oplever derfor den højeste stigning og øger som konsekvens heraf deres gennemsnitlige årlige arbejdstid med knap 2 timer om året. Dette giver sammen med mindre bidrag fra de andre grupper af beskæftigede en samlet stigning i timearbejdsudbuddet svarende til ca. 2.500 helårspersoner.¹⁰

- 9) Det relevante indkomstbegreb er her summen af arbejdsindkomster fratrukket AM-bidrag, tillagt overførselsindkomster, positiv nettokapitalindkomst og indskud på kapitalpensionsordninger.
- 10) Bemærk, at stigningen i grænsen for betaling af topskat giver en stigning i den disponible indkomst for personer med en indkomst over den nye topskattegrænse, uden at deres marginalskat ændres. Denne indkomststigning kan potentielt få denne gruppe til at reducere arbejdsudbuddet. Denne effekt er ikke medtaget i beregningerne, men er formentlig lille, jf. afsnit III.2.

Tabel III.13 Effekter for beskæftigede ved en forhøjelse af topskattegrænsen ^{a)}

| | Gennemsnitlig ændring i | | Ændring i |
|----------------------------------|-------------------------|-------------|-------------------|
| | effektiv timeløn | arbejdstid | arbejdsudbud |
| | -- Pct. -- | -- Timer -- | -- Helårspers. -- |
| Fuldtidsbeskæftigede | 1,21 | 1,8 | 2.484 |
| Deltidsbeskæftigede | 0,14 | 0,1 | 17 |
| Andre beskæftigede ^{b)} | 1,34 | 0,1 | 20 |
| I alt | 1,16 | 1,4 | 2.521 |

a) Topskattegrænsen forhøjes med 10.000 kr.

b) Andre beskæftigede omfatter bl.a. selvstændige, som oplever store ændringer i den effektive timeløn, men for hvem der ikke foreligger arbejdstidsoplysninger.

Anm.: Jf. anmærkninger til tabel III.12.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Ingen effekt for ikke-beskæftigede

En forhøjelse af topskattegrænsen vil – givet at overførselsindkomster typisk ikke er på dette niveau – kun påvirke de ikke-beskæftigede ved at øge deres potentielle arbejdsindkomst efter skat og dermed den økonomiske gevinst ved at gå fra ledighed til beskæftigelse, dvs. forskelsbeløbet. Da der kun er forholdsvis få ikke-beskæftigede, som har potentielle arbejdsindkomster over topskattegrænsen, stiger forskelsbeløbet for alle ikke-beskæftigede i gennemsnit kun med 0,02 pct. Samlet indebærer de forbedrede incitamerter til arbejde, at ca. 20 ikke-beskæftigede overgår til beskæftigelse.

Lille forhøjelse af topskattegrænse er 63 pct. selvfinansierende

Forhøjelsen af grænsen for topskatten med 10.000 kr. giver et mekanisk tab i offentligt provenu på godt 1,2 mia. kr., se tabel III.15 nedenfor. Den afledte stigning i arbejdsudbudet kommer hovedsageligt fra de beskæftigede og giver et ekstra skatteprovener på ca. 750 mio. kr. Med denne samlede dynamiske provenueffekt af forhøjelsen af grænsen for topskat opnås en selvfinansiering på 63 pct. Selvfinansieringsgraden er dog faldende med stigende forhøjelser af topskattegrænsen, og en forhøjelse med 70.000 kr. er således 49 pct. selvfinansierende, jf. figur III.3b.

Gevinst blandt højindkomstgrupper Gevinsten ved forhøjelsen af topskattegrænsen er ligesom for reduktionen af topskattesatsen koncentreret blandt de højere indkomstgrupper, jf. figur III.4b ovenfor. Da skatteydere med indkomster over den forhøjede topskattegrænse dog får en relativt mindre skattelettelse, stiger Gini-koefficienten mindre – 0,18 for den mekaniske ændring og 0,25 pct. samlet – end ved nedsættelsen af topskattesatsen.

Nyt progressionstrin Der skal bemærkes, at den diskuterede forhøjelse af topskattegrænsen ikke berører mellemskattegrænsen. Ved en forhøjelse udelukkende af topskattegrænsen skabes der dermed et ekstra progressionstrin med mellemskattesatsen ved den nuværende topskattegrænse.

Forhøjelse af beskæftigelsesfradraget

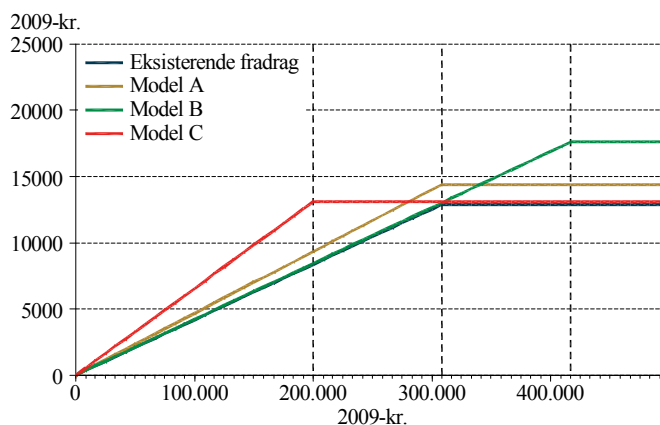
Beskæftigelsesfradrag reducerer marginal- og gennemsnitsskat Beskæftigelsesfradraget sænker både marginal- og gennemsnitsskatten for personer med en indkomst under indkomstgrænsen for det maksimale fradrag (ca. 308.000 kr. i 2009), mens det for personer over denne grænse udelukkende medfører en reduktion af gennemsnitsskatten.¹¹ Beskæftigelsesfradraget, der er sammensat af fradrags-satsen og det maksimale fradragsbeløb, påvirker skattebetalingerne afhængigt af arbejdsindkomstens størrelse. Effekterne af en ændring i beskæftigelsesfradraget belyses derfor ved at antage tre typer af ændringer i fradraget.

Højere fradrags-sats øger effektiv timeløn I den første ændring – model A – forhøjes satsen for beskæftigelsesfradraget til 4,8 pct., og det maksimale fradrag øges med ca. 1.700 kr., jf. figur III.5. Den givne indkomstgrænse bibeholdes dermed. Dette reducerer alt andet lige marginalskatten i den nedre halvdel af indkomstfordelingen, og de beskæftigede øger deres arbejdstid svarende til ca. 270 helårspersoner, jf. tabel III.14.¹²

11) Grundlaget for beregning af beskæftigelsesfradraget er den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst fratrukket indbetalinger til private pensionsordninger.

12) I disse beregninger er der ikke taget højde for en eventuel indkomsteffekt på arbejdsudbudet, jf. dog diskussionen af indkomsteffekten i afsnit III.2.

Figur III.5 Ændringer af beskæftigelsesfradraget



Anm.: Eksisterende fradrag og ændringsmodeller bygger på regler for beskæftigelsesfradraget i 2009. Indkomstgrundlaget til beregning af beskæftigelsesfradraget er arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst fratrukket indbetalinger til private pensionsordninger.

Tabel III.14 Effekter for beskæftigede ved ændringer af beskæftigelsesfradraget

| | Model A | | Model B | | Model C | |
|----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Effektiv timeløn | Arbejdsudbud | Effektiv timeløn | Arbejdsudbud | Effektiv timeløn | Arbejdsudbud |
| | - Pct. | - Pers. | - Pct. | - Pers. | - Pct. | - Pers. |
| Fuldtidsbeskæftigede | 0,13 | 237 | 0,95 | 1.945 | -0,59 | -1.187 |
| Deltidsbeskæftigede | 0,22 | 17 | 0,09 | 12 | 0,48 | 23 |
| Andre beskæftigede ^{a)} | 0,25 | 17 | 0,29 | 10 | 0,44 | 25 |
| I alt | 0,16 | 271 | 0,78 | 1.967 | -0,34 | -1.138 |

a) Andre beskæftigede omfatter bl.a. selvstændige, som oplever store ændringer i den effektive timeløn, men for hvem der ikke foreligger arbejdstidsoplysninger.

Anm.: Jf. anmærkninger til tabel III.12.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Kun lille
deltagelseeffekt**

Samtidig indebærer denne ændring, at alle ikke-beskæftigede får en lettelse af gennemsnitsskatten på deres potentielle arbejdsindkomst, enten ved en reduceret marginalskat eller – for arbejdsindkomster over 308.235 kr. – ved en reduceret skattebetaling med det maksimale fradrag. Dette afspejler sig ved, at ikke-beskæftigede oplever en relativ stigning i deres forskelsbeløb, og at ca. 350 personer overgår til beskæftigelse.

**Forhøjet
beskæftigelses-
fradrag er
begrænset
selvfinansierende**

De øgede skattebetalinger fra den højere arbejdstid og beskæftigelse samt de sparede overførsler for de ikke-beskæftigede, som overgår til arbejde, indebærer en selvfinansieringsgrad for model A af beskæftigelsesfradraget på 13 pct., se tabel III.15 nedenfor. Der er således tale om en væsentligt lavere selvfinansieringsgrad end ved ændringer i topskatten.

**Højere
indkomstgrænse
tilgodeser personer
med højere
indkomster**

I den anden analyserede skatteændring – model B – bibeholdes den nuværende fradragssats på 4,25 pct., mens indkomstgrænsen forhøjes til 415.000 kr., jf. figur III.5. Dette indebærer en sænkning af marginalsatten for det forholdsvis store antal skatteydere med indkomster mellem den nuværende og den nye indkomstgrænse. Samtidig er de relative stigninger i forskelsbeløbet for de ikke-beskæftigede mindre end ved model A, hvilket giver en overgang til beskæftigelse på kun 75 personer. På grund af de forholdsvis store dynamiske effekter blandt de beskæftigede har model B dog en selvfinansieringsgrad på 34 pct., jf. tabel III.15 nedenfor. Denne model har betydelige ligheder med en forøgelse af topskattegrænsen, men reduktionen i marginalsatten er lavere målt pr. provenukrone.

**Indkomstafhængige
effekter**

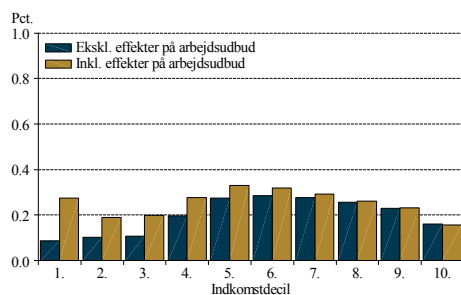
I den tredje analyserede ændring af beskæftigelsesfradraget – model C – øges fradragssatsen markant til 6,5 pct., mens det maksimale fradrag fastholdes på det nuværende niveau, jf. figur III.5. Dette indebærer en sænkning af indkomstgrænsen til ca. 200.000 kr. Der er således tale om en målretning af beskæftigelsesfradraget mod lavtlønnede grupper. Ændringen betyder, at disse grupper får en høj marginalskattelettelse og dermed også en reduktion af gennemsnitsskatten, mens personer med en arbejdsindkomst mellem ca. 200.000 kr. og den givne grænse på ca. 308.000 kr. får en

stigning i marginalsatten. Den førstnævnte effekt viser sig ved, at det især er kontanthjælpsmodtagere og studerende, som oplever store relative stigninger i deres forskelsbeløb, og i alt knap 450 personer overgår til beskæftigelse. Den anden effekt – stigningen i den effektive marginalsat for mellemindkomstgruppen – kommer til udtryk ved, at en del beskæftigede nedsætter deres arbejdstid, svarende til godt 1.100 helårspersoner, jf. tabel III.14. Denne negative effekt på de beskæftigedes arbejdsudbud er så stor, at arbejdsudbuddet samlet falder med knap 700 personer, og model C derfor har en selvfinansieringsgrad på -4 pct., se tabel III.15 nedenfor.

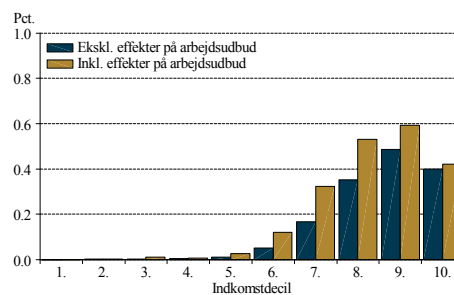
Meget forskellige effekter på indkomstfordelingen

De tre analyserede ændringer af beskæftigelsesfradraget har meget forskellige effekter på indkomstfordelingen. Den samtidige forhøjelse af fradragssatsen og af det maksimale fradrag – model A – giver en umiddelbar stigning i den disponible indkomst for alle indkomstgrupper, og nogle personer fra lavere indkomstgrupper får en indkomststigning som følge af, at de overgår til beskæftigelse, jf. figur III.6a. Samlet medfører dette et meget begrænset fald i Gini-koefficienten på ca. 0,03 pct. Ved model B er det personer fra den øvre halvdel af indkomstfordelingen, som på grund af en reduceret marginalsat eller en forhøjelse af det maksimale fradrag får en umiddelbar stigning i den disponible indkomst. Effekten styrkes af den øgede arbejdstid for denne gruppe, og skattesystemets omfordeling mindskes derfor. Resultatet er en stigning i Gini-koefficienten på 0,24 pct. Målrretningen af beskæftigelsesfradraget i model C tilgodeser personer med lavere indkomster, mens personer i mellemindkomstgruppen reducerer arbejdstiden og dermed opnår en mindre disponibel indkomst, jf. figur III.6c. Gini-koefficienten falder således med ca. 0,2 pct., hvilket udtrykker en mere ligelig fordeling af disponible indkomster.

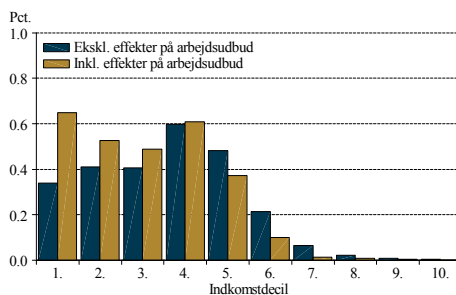
Figur III.6a Fordelingseffekter af model A



Figur III.6b Fordelingseffekter af model B



Figur III.6c Fordelingseffekter af model C



Anm.: Jf. anmærkninger til figur III.4.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Højere provenueeffekt pr. person for ændringer af marginalsatten

De analyserede ændringer af de direkte skatter viser, at topskatteændringerne medfører de højeste dynamiske provenueffekter og selvfinansieringsgrader, efterfulgt af model B for beskæftigelsesfradraget. Dette skyldes, at den relativt største del af de dynamiske effekter for de tre ændringer optræder blandt beskæftigede i mellem- og højindkomstgruppen. Skatteydere i denne gruppe, som øger deres arbejdstid, har typisk en højere løn og betaler en højere marginalskat end personer, der går fra ikke-beskæftigelse til arbejde. Samtidig er den gruppe af beskæftigede, som påvirkes af ændringer af de højeste marginalsatter, af mindst samme størrelsesorden som antallet af personer, der ikke er i beskæftigelse. Derfor medfører skattelettelser for

mellem- og højindkomstgruppen en relativt større stigning i skattebasen og i skatteprovenuet. Der er således størst velstandseffekt ved sænkningen af de højeste marginalskat-ter.

Stigning i de indirekte skatter

Afgifter og arbejdsudbud

I kommissoriet for regeringens skattekommission lægges der op til en stigning i de grønne afgifter. De indirekte skatter indgår dog i den effektive marginale beskatning af arbejdsindkomst på samme måde som de direkte arbejdsindkomstskatter, jf. diskussionen i afsnit III.1 og kapitel V. De indirekte skatter påvirker derfor arbejdsudbuddet, ligesom de direkte skatter gør det. En stigning i de indirekte skatter vil på den ene side reducere den effektive marginale timeløn og på den anden side reducere den effektive disponible indkomst, hvilket medfører et absolut fald i forskelsbeløbet. Førstnævnte kan forventes at have en negativ effekt på arbejdsudbuddet blandt de beskæftigede, mens sidstnævnte vil reducere gevinsten ved at gå fra ledighed til beskæftigelse.

Stigning i forbrugsskatter

Som illustration af effekterne af de indirekte skatter på arbejdsudbud øges den gennemsnitlige forbrugsskattesats fra 23,7 pct. til 23,9 pct., hvilket svarer til en mekanisk provenuændring fra de indirekte skatter på 1,25 mia. kr., jf. Danmarks Statistik (2008).¹³ Dette reducerer den gennemsnitlige effektive timeløn med 0,07 pct.point, mens forskelsbeløbet i gennemsnit falder med 0,2 pct. i gennemsnit. Da forbrugsskatter berører alle, er ændringen stort set ens for alle de tidligere definerede indkomst- og persongrupper. Dette medfører et samlet fald i arbejdsudbuddet svarende til ca. 400 personer, hvoraf godt 300 skyldes et reduceret arbejdsudbud blandt de beskæftigede. Det resterende fald skyldes, at personer går fra beskæftigelse til ikke-beskæftigelse, fordi deres reale økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse falder. De dynamiske provenueffekter af den indirekte skattestigning er således negative og reducerer det samlede merprovenu svarende til ca. 7 pct. af den

13) Indirekte skatter omfatter her moms, ejendomsskatter og punktafgifter på bl.a. motorkøretøjer, energi og tobak.

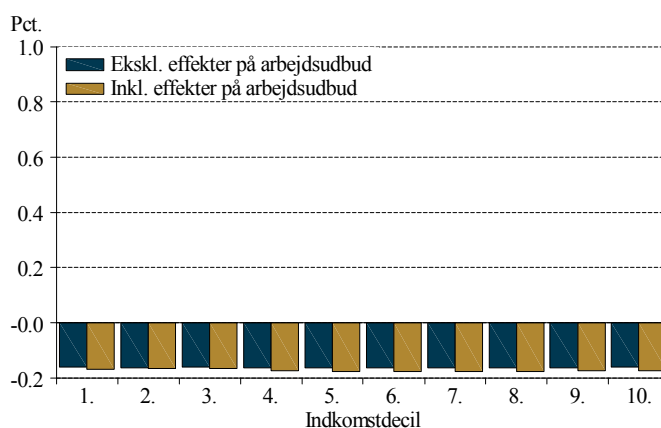
initiale afgiftsforhøjelse, jf. tabel III.15. En forbrugsskatte-
stigning berører alle, så alle oplever et fald i deres effektive
disponible indkomst, jf. figur III.7. Faldet forstærkes af, at
skatteydere som følge af den reducerede effektive timeløn
formindsker deres arbejdsudbud og dermed deres disponible
indkomst. På grund af den forholdsvis ensartede effekt for
alle indkomstgrupper er effekterne på indkomstfordelingen
meget små, og Gini-koefficienten er uændret.

*Tabel III.15 Effekter af analyserede skatteændringer på arbejdsudbud og offentligt
provenu*

| | Mekanisk provenueffekt | Arbejdsudbuds- ændring | Dynamisk provenueffekt | Selvfinan- sieringsgrad |
|---|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | -- Mio. kr. -- | -- Personer -- | -- Mio. kr. -- | -- Pct. -- |
| Topskatte- nedsættelse | -1.160 | 1.900 | 660 | 57 |
| Forhøjelse af topskattegrænse | -1.210 | 2.500 | 770 | 63 |
| Beskæftigelses- fradrag – ændring A | -1.230 | 600 | 170 | 13 |
| Beskæftigelses- fradrag – ændring B | -1.260 | 2.000 | 430 | 34 |
| Beskæftigelses- fradrag – ændring C | -1.070 | -700 | -50 | -4 |
| Forhøjelse af indirekte skatter | 1.250 | -400 | -80 | 7 |

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Figur III.7 Fordelingseffekter af en stigning i de indirekte skatter



Anm.: Jf. anmærkning til figur III.4.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

Topskattelettelse øger afkastet af uddannelse

Som følge af den progressive beskatning i Danmark beskattes højtuddannede relativt hårdere end personer med lavere uddannelser. En lavere beskatning af høje indkomster øger derfor tilskyndelsen til at tage en videregående uddannelse, jf. også diskussionen i afsnit III.2. Beregninger viser, at en nedsættelse af topskattesatsen med 1 pct.point øger den disponible indkomst over et livsforløb for medianpersoner med en lang videregående uddannelse med 0,3 pct., mens personer med kortere uddannelsesforløb stort set ikke berøres, jf. tabel III.16. Forhøjelsen af topskattegrænsen med 10.000 kr. kommer i større grad mellemindkomstgruppen til gavn og øger livsindkomsten for personer med lange videregående uddannelser med 0,5 pct. og med 0,2 pct. for personer med korte eller mellemlange videregående uddannelser.

Design af fradrag centralt

Ændringer af beskæftigelsesfradraget har også effekter på afkastet af uddannelse, og udformningen af skatteændringen er afgørende for virkningen på den disponible livsindkomst for forskellige uddannelsesgrupper. Ændringsmodellen A for beskæftigelsesfradraget øger den disponible livsindkomst med ca. et kvart pct. for alle uddannelsesgrupper. En forøgelse af det maksimale fradrag for uændret sats (model B) forøger gevinsten ved uddannelse for de samme uddannelsesgrupper, som påvirkes af en forøgelse af topskattegrænsen. En forøgelse af satsen for beskæftigelsesfradraget for uændret maksimalt beløb (model C) kommer derimod i højere grad de ufaglærte til gode og har dermed en negativ effekt på uddannelsesincitamentet.

Følsomhedsanalyse med højere deltagelseselasticiteter

De diskuterede effekter af skatteændringer for overgangen fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse bygger på adfærdseffekter, som for personer på arbejdsmarkedet er i overensstemmelse med tidligere antagelser for Danmark (bl.a. DREAM-modellen) og er forholdsvis konservative set i lyset af internationale studier. Der foreligger et nyere dansk studie, som finder højere deltagelseselasticiteter for arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, jf. le Maire og Scheuer (2008). På denne baggrund er effekterne af de

Tabel III.16 Disponibel livsindkomst for uddannelsesgrupper ved skatteændringer

| | Ufaglært | Faglært | KMVU | LVU |
|-----------------------------|------------------|---------|------|------|
| | ----- Pct. ----- | | | |
| Topskattesats -1 pct.point | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,34 |
| Topskattegrænse +10.000 kr. | 0,00 | 0,00 | 0,16 | 0,45 |
| Beskæftigelsesfradrag A | 0,26 | 0,26 | 0,25 | 0,21 |
| Beskæftigelsesfradrag B | 0,00 | 0,00 | 0,13 | 0,45 |
| Beskæftigelsesfradrag C | 0,46 | 0,22 | 0,11 | 0,05 |

Anm.: Ændringen i disponibel livsindkomst målt i procent af den beregnede indkomst for medianlønmodtageren i aldersgruppen 20-62 år for de fire uddannelsesgrupper: Ufaglærte, faglærte, kort og mellemlang videregående uddannelse (KMVU) og lang videregående uddannelse (LVU). Der er i beregningerne taget højde for indkomstændringer.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

ovenstående skatteændringer beregnet med deltagelseselasticiteter, som er ca. en tredjedel højere for personer på orlov, ledige, kontanthjælpsmodtagere og personer på introduktionsydelse. De højere deltagelseselasticiteter har dog kun små effekter på de dynamiske provenueffekter og selvfinansieringsgraderne for alle de analyserede skatteændringer, jf. tabel III.17. For topskatteændringerne og forhøjelsen af de indirekte skatter ændres selvfinansieringsgraderne med mindre end 1 pct.point, mens de stiger med 1-3 pct.point for ændringerne af beskæftigelsesfradraget. Dette skyldes, at de nævnte ændringer af beskæftigelsesfradraget har relativt større effekter på overgangen fra ikke-beskæftigelse til beskæftigelse, mens topskatteændringerne næsten udelukkende påvirker personer i beskæftigelse.

Tabel III.17 Effekter af analyserede skatteændringer på arbejdsudbud og offentligt provenu med højere deltagelseselasticiteter

| | Mekanisk provenueffekt | Arbejdsudbuds- ændring | Dynamisk provenueffekt | Selvfinansieringsgrad |
|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| | -- Mio. kr. -- | -- Personer -- | -- Mio. kr. -- | -- Pct. -- |
| Topskatte- nedsættelse | -1.160 | 1.900 | 660 | 57 |
| Forhøjelse af topskattegrænse | -1.210 | 2.600 | 770 | 63 |
| Beskæftigelsesfra- drag – model A | -1.230 | 800 | 200 | 16 |
| Beskæftigelsesfra- drag – model B | -1.260 | 2.100 | 440 | 35 |
| Beskæftigelsesfra- drag – model C | -1.070 | -500 | -20 | -2 |
| Forhøjelse af indirekte skatter | 1.250 | -400 | -90 | 7 |

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata.

**Højere
adfærdseffekter
forbedrer ikke
holdbarheden**

De anvendte adfærdsparemetre for de beskæftigedes arbejdsudbudsbeslutning er fastsat ud fra de generelt anvendte antagelser i arbejdsmarkedsanalyser i Danmark over de seneste år, jf. afsnit III.2. En række internationale studier peger dog på, at effekterne af skatteændringer på især produktivitet, uddannelsesvalg mv. kan være højere, jf. f.eks. Ljunge og Ragan (2005), Hansson (2007) og Holmlund og Söderström (2007) for tre nyere svenske studier og Meghir og Phillips (2008) for en oversigt. Til trods for, at nogle af de udenlandske resultater formentlig også har gyldighed i Danmark, har analyserne foroven anvendt de mere forsigtige danske resultater. Årsagen er, at højere adfærdseffekter hidrørende fra f.eks. stigninger i de beskæftigedes produktivitet vil føre til en stigning i de offentlige udgifter. Denne type af adfærdsændringer vil derfor generelt ikke bidrage til en øget holdbarhed af de offentlige finanser. Dette skyldes, at en lønstigning fremkaldt af øget produktivitet gennem satsreguleringsmekanismen vil bevirke en tilsvarende forhøjelse af overførselsindkomsterne. Selvom produktivetsforøgelse fremkaldt af skattelettelser altså ikke øger selvfinansieringsgraden, vil de dog selvsagt indebære en velstandsstigning, som gennem satsreguleringen vil komme hele befolkningen til gode.

**Skatteændringer er
strukturpolitik**

Skatteændringer er strukturpolitik, og effekten af skatteændringer på arbejdsudbud, beskæftigelse og provenu skal derfor bedømmes i forhold til de langsigtede tendenser i økonomien og arbejdsmarkedet. Skattesænkninger kan forventes at øge ligevægtsniveauet for de beskæftigedes arbejdsudbud, forøge erhvervsfrekvensen og reducere den strukturelle ledighed. Samtidigt må indfasningen af skatteændringer dog afpasses i forhold til den herskende konjunktursituation.

**Tvetydig
påvirkning af
lønniveauet**

Effekterne for løndannelsen fra en skatteændring er tvetydige. Skatteændringer giver både anledning til ændringer i gennemsnits- og marginalskatten. Denne sondring er vigtig, da der er belæg for, at en lavere gennemsnitsskat for uændret progression afdæmper lønpresset, mens en lavere progression for uændret gennemsnitsskat kan øge lønpresset, jf. Det Økonomiske Råd (1997). Det er således ikke oplagt, hvad udledelsen af påvirkningen fra skat til løndannelse

betyder for de præsenterede selvfinansieringsgrader. Eksperimenter med DREAM-modellen tyder dog på, at en stigning i arbejdsudbuddet affødt af skattesænkninger har en løndæmpende virkning, som trækker i retning af at reducere selvfinansieringsgraden.

Afsluttende bemærkninger

Analyserne af forskellige skatteændringer giver anledning til følgende konklusioner:

- Små topskattelettelser har forholdsvis høje selvfinansieringsgrader, men disse er aftagende med nedsættelsens størrelse
- Ved samme umiddelbare provenuvirkning har en forhøjelse af topskattegrænsen en højere selvfinansieringsgrad end en nedsættelse af topskattesatsen
- Forhøjelser af beskæftigelsesfradraget giver langt mindre selvfinansieringsgrader end ændringer i topskatten
- Blandt de analyserede ændringer af beskæftigelsesfradraget giver en forhøjelse af indkomstgrænsen med en uændret fradragssats den største effekt på beskæftigelsen
- Den højeste velstandseffekt opnås ved at koncentrere indkomstskattelettelser i topskatten. Suppleres dette med en stigning i beskæftigelsesfradraget, fås en lavere velstandsstigning pr. provenukrone, men stigningen fordeles på en større befolkningsgruppe
- Højere indirekte skatter på forbrug mv. reducerer arbejdsudbuddet og dermed det samlede offentlige merprovenu.

Litteratur

Bovenberg, A.L. and B. Jacobs (2005): Redistribution and education subsidies are siamese twins. *Journal of Public Economics*, 89, pp. 205-35.

Danmarks Statistik (2007): *NYT fra Danmarks Statistik*. Nr. 455. 1. nov. 2007.

Danmarks Statistik (2008): *Statistiske Efterretninger, Indkomst, forbrug og priser*, 2008:8. Forbrugsundersøgelsen 2004-2006. København.

Det Økonomiske Råd (1997): *Dansk Økonomi, Efterår 1997*. København.

Det Økonomiske Råd (2001): *Dansk Økonomi, Forår 2001*. København.

Det Økonomiske Råd (2004): *Dansk Økonomi, Forår 2004*. København.

Det Økonomiske Råd (2006): *Dansk Økonomi, Efterår 2006*. København.

Det Økonomiske Råd (2007): *Dansk Økonomi, Efterår 2007*. København.

De Økonomiske Råd (2008): *Dansk Økonomi, Forår 2008*. København.

Finansministeriet (2002): *Fordeling og Incitamenter 2002*. København.

Frederiksen, A., E.K. Graversen and N. Smith (2008): Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. *Research in Labour Economics*, 28, pp. 25-55.

Forsikring og Pension (2007): *Begrav ideologien og løs udfordringerne*. Debatindlæg fra Stine Bosse i Børsen, 9/11 2007.

Forsikring og Pension (2008): *Opdaterede tal for sundhedsforsikringer 2002-2007*. Forsikring & Pension. København.

Hansson, Å. (2007): Taxpayers' responsiveness to tax rate changes and implications for the cost of taxation in Sweden. *International Tax and Public Finance*, 14 (5), pp. 565-582.

Holmlund, B. and M. Söderström (2007): Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach. IZA DP No. 3088. Institute for the study of Labor. Bonn.

Jacobs, B. (2005). Optimal income taxation with endogenous human capital. *Journal of Public Economic Theory*, 7 (2), pp. 295-316.

Kleven, H., og C.T. Kreiner (2006): Beskatning af arbejdsindkomst i Danmark. I: Tranæs, T. (red.): Skat, Arbejde og Lighed – en undersøgelse af det danske skatte- og velfærdssystem. Rockwool Fondens Forskningsenhed. København.

Kopczuk, W. (2005): Tax bases, tax rates and the elasticity of reported income. *Journal of Public Economics*, 89, pp. 2093-2119.

le Maire, D. and C. Scheuer (2008): Determinants of Labour Force Participation for selected Groups with weak labour market attachment, a panel data analysis for Denmark. Manuscript. Copenhagen University and Copenhagen Business School.

Ljunge, M. and K. Ragan (2005): Labor Supply and the Tax Reform of the Century. Manuscript. University of Chicago.

Nielsen, S. (2007): Høj skat fører til fravalg af Danmark. DI Indsigt nr. 11, August 2007, s. 1-5.

Meghir, C., and D. Phillips (2008): Labour Supply and Taxes. IZA DP No. 3405. Institute for the Study of Labor, Bonn.

Regeringen (2007): Lavere skat på arbejde. Aftale mellem regeringen (Venstre og det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti. 3. september 2007.

Rigsrevisionen (2007): Beretning til statsrevisorerne om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.). København.

Skatteministeriet (2008): Bund-, mellem- og topskatteydere 1994-2009. København.

Slemrod, J. and W. Kopczuk (2002): The optimal elasticity of income. *Journal of Public Economics*, 84, pp. 91-112.

Velfærdskommissionen (2005): *Fremtidens Velfærd og Globaliseringen*. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007): Redegørelse om erhvervsstøtte. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet (2003): Beskatning af personlagoder/naturalieydelse. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2007): Vækstredegørelse 2007. December 2007. København.

Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet (2008): Statusrapport til Folketinget om Personalegoder/Naturalieydelse, opdatering med nye tal om sundhedsforsikringer. København.

BILAG III.A – Afgrænsning og adfærdsparametre for adfærdsgrupper

I det følgende redegøres for antagelserne om arbejdsmarkedsadfærd for de definerede adfærdsgrupper.

Fuldtids- beskæftigede

Gruppen af fuldtidsbeskæftigede omfatter alle personer, som er i beskæftigelse hele året og har en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på mindst 30 timer. Denne gruppe af personer kan kun reagere på en skattelettelse ved en ændring i arbejdstiden. For denne gruppe antages en timeeffekt på 0,10, jf. Frederiksen mfl. (2008). Dette studie udgør det seneste danske studie af arbejdsudbudseffekter, hvor en spørgeskemaundersøgelse over folks faktiske arbejdstid kombineres med en strukturel modellering af individuelle præferencer for indkomst og fritid.

Deltids- beskæftigede

Deltidsbeskæftigede, dvs. personer, som er i beskæftigelse hele året, men i gennemsnit arbejder mindre end 30 timer om ugen, har mulighed for at øge deres timetal relativt mere end fuldtidsbeskæftigede. Dog må de antages at værdsætte fritiden højere, givet at de har valgt den lavere arbejdstid. Med disse modsatrettede effekter antages denne gruppe at have de samme adfærdseffekter som de fuldtidsbeskæftigede.

Ledige

Gruppen af ledige omfatter alle personer, som har været uden for beskæftigelse i mindst 46 uger af året. Blandt de ledige skelnes der mellem forskellige grader af arbejdsmarkedsparathed og dermed mellem forskellige styrker i adfærdseffekterne. Deltagelseeffekten for forsikrede ledige og arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, dvs. ikke-forsikrede ledige i matchgruppe 1-3, sættes til 0,10, jf. antagelserne i modellen DREAM. Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4-5 antages at have en lavere deltagelseeffekt på 0,05, da de har helbredsmæssige eller sociale problemer ud over selve ledigheden.

Orlov

Personer på orlov omfatter her sabbatorlov, forældreorlov, uddannelsesorlov, barselsdagpenge og voksenuddannelse, hvor ydelsen er modtaget mindst 11 måneder af året. Personerne er på orlov fra beskæftigelse, og må derfor antages

ikke at have helbredsmæssige eller andre begrænsninger i deres arbejdsevne. Denne gruppe antages at have en deltagelseeffekt på 0,10.

Efterløn

Tilbagetrækning på efterløn udnyttes i stor stil af de 60-64-årige. For efterlønsmodtagere kan der både være en deltagelseeffekt i form af en ændret tilgang til efterlønsordningen og en timeeffekt i arbejde udført i efterlønsperioden. Da der ikke er visitation til efterlønnen, må de økonomiske incitamenter antages at vægte højt i afvejningen om at gå på efterløn. Det antages derfor, at en forhøjelse af merindkomsten ved beskæftigelse frem for efterløn (forskelsbeløbet) med 10 pct. reducerer antallet af efterlønsmodtagere med 1 pct., dvs. en deltagelseeffekt på 0,10, på samme niveau som arbejdsmarkedsparede ledige. En højere efter-skat timeløn vil derudover også være et incitament til at arbejde mere i efterlønsperioden. For efterlønsmodtagere med erhvervsarbejde antages derfor en timeeffekt på 0,03.

Førtidspension

Førtidspension tilkendes til personer med permanent nedsat arbejdsevne og er ikke tidsbegrænset, så tilbagegangen til arbejdsmarkedet for førtidspensionister ved en skattesænkning må antages at være meget begrænset. Dog kan en reduktion i skatten på sigt medføre et fald i antallet af førtidspensionister, da en stigning i forskelsbeløbet kan reducere tilgangen til førtidspension. Dette kan evt. ske i form af en øget visitation til fleks-job. Der antages derfor en beskedne deltagelseeffekt på 0,01 for førtidspensionister, således, at en 10 pct. stigning i forskelsbeløbet mellem arbejdsindkomst og førtidspension medfører et fald i antallet af førtidspensionister på 0,1 pct. svarende til ca. 200 personer.

Studerende

For studerende kan der både være en deltagelseeffekt i form af hurtigere overgang til beskæftigelse og en timeeffekt for erhvervsarbejde udført under studierne. En stor del af de studerende har deltids- eller delårsarbejde, og kan ved en skatteændring ændre deres arbejdstid på marginalen. Samtidig vil både afvejningen af den ekstra arbejdstid/indkomst mod den tabte studietid og en mulig modregning i SU'en højst sandsynligt lægge en dæmper på adfærdsændringen. Derfor sættes timeeffekten for studerende i beskæf-

tigelse til 0,05. En del af de studerende har ikke studiejob. For denne gruppe kan en skattesækning ved uændrede SU-satser muligvis indebære en overgang til (deltids)beskæftigelse. Effekten herfra på antallet af fuldtidsbeskæftigede må dog antages at være forholdsvis lille, da studiet må anses for at være deres hovedbeskæftigelse. Samtidig kan et øget forskelsbeløb i forhold til fuldtidsbeskæftigelse lede til, at studerende færdiggør studierne hurtigere og dermed overgår hurtigere til beskæftigelse. Der antages derfor en deltagelseeffekt på 0,05 for de studerende.

Fleks-job

Fleks-job kan tilkendes ved varigt nedsat arbejdsevne og muliggør et løntilskud til arbejdsgiveren fra kommunen på $\frac{1}{2}$ eller $\frac{2}{3}$ af den udbetalte løn afhængig af arbejdsevnen. Arbejdsgiveren udbetaler den ansatte løn ud fra overenskomsten på området. Får man et fleks-job på fuld tid, skal arbejdsgiveren udbetale løn for 37 timer, også selvom man har behov for ekstra pauser og fravær. Der kan aftales tillæg for anciennitet og andre former for tillæg. Personer på fleks-job vil således også – i den udstrækning de ikke lider af helbredsmæssige begrænsninger – kunne reagere på en skatteændring. De antages derfor at have en begrænset timeeffekt på 0,01, hvor der er taget hensyn til deres nedsatte arbejdsevne.

Selvstændige

Arbejdstiden for selvstændige opgøres ikke og vil oftest variere meget. Det er derfor vanskeligt at bestemme en timeeffekt for de selvstændige. Selvstændige er imidlertid den gruppe, som har bedst mulighed for at påvirke deres personlige skattepligtige indkomst både ved at arbejde flere timer og ved i et vist omfang at lægge deres indkomst enten som personlig indkomst eller som virksomhedsindkomst. De tilordnes derfor en effekt på den skattepligtige indkomst på 0,15.¹⁴

Hjemmegående

Der er en stor gruppe personer i den arbejdsduelige alder, som over en længere periode ikke er i beskæftigelse og

14) En observeret ændring i den skattepligtige personlige indkomst for selvstændige kan overvurdere deres adfærdseffekt, da en del af effekten kan skyldes skift mellem personlig indkomst og virksomhedsindkomst.

heller ikke modtager overførselsindkomster. Over en tredjedel af denne gruppe af hjemmegående er indvandrere (både fra mere og mindre udviklede lande), og næsten halvdelen har ikke en kompetencegivende uddannelse.¹⁵ Det må derfor formodes, at der er kulturelle barrierer mod deltagelsen på arbejdsmarkedet, eller at en stor del af de hjemmegående ikke opfylder de produktivitetskrav, som det danske arbejdsmarked stiller. Det antages derfor, at de hjemmegående har en deltagelseeffekt på 0,1.

Delårsbeskæftigede

Delårsbeskæftigede er i arbejde den største del af året og kan ændre deres arbejdstid både ved at øge timeantallet og øge den andel af året, som de arbejder. Dette indebærer alt andet lige flere mulige reaktionsveje og dermed større adfærdseffekter end for fuldtidsbeskæftigede. To ekstra arbejdsdage øger således arbejdsudbuddet med mere end en 5 pct. stigning i timelønnen efter skat for en fuldtidsbeskæftiget. For de delårsbeskæftigede antages derfor en timeeffekt på 0,12.

15) For yderligere 25 pct. foreligger der ikke uddannelsesoplysninger, hvilket kan skyldes indvandring.

