
Beregning af arbejdsudbudseffekter for personer over folkepensionsalderen i aktuelle folketingsspørgsmål

I Folketingets Skatteudvalg og Beskæftigelsesudvalg er der for nyligt blevet spurgt til konsekvenserne af at øge tilskyndelsen til beskæftigelse over folkepensionsalderen ved henholdsvis at forhøje beskæftigelsesfradraget for personer over folkepensionsalderen (Skatteudvalgets spørgsmål nr. 597 af 28. september 2018, SAU 597 i det følgende) og ved at øge fradraget for arbejdsindkomst i grundlaget for aftrapningen af folkepensionen (Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 433 af 22. maj 2018, BEU 433 i det følgende).

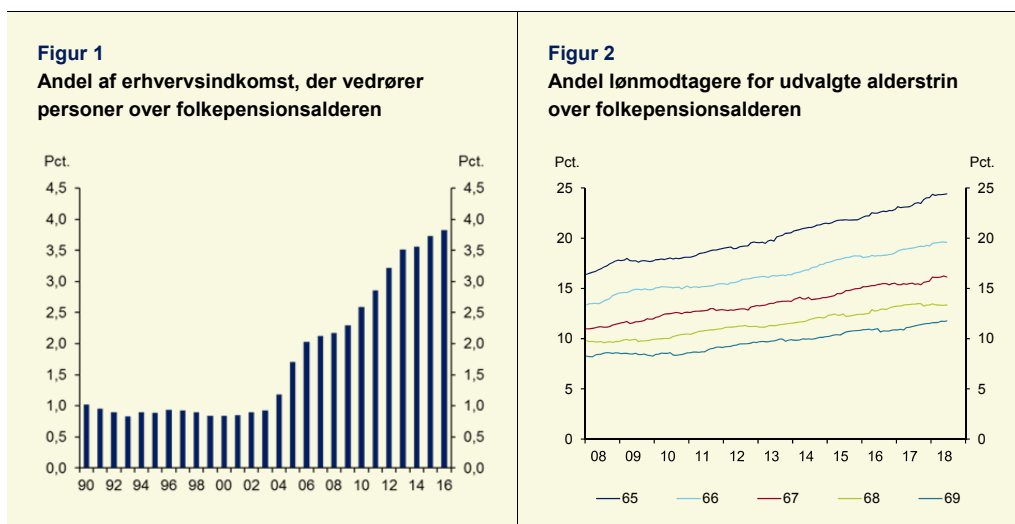
Når de økonomiske ministerier skønner over arbejdsudbudseffekterne af generelle ændringer i personskatter, skønnes både over en *timeeffekt* og en *deltagelseeffekt*. Efter regnemetoderne på skatteområdet beregnes timeeffekten for alle personer med arbejdsindkomst (uanset alder), mens deltagelseeffekten beregnes for personer fra 18-64 år på baggrund af Økonomi- og Indenrigsministeriets forskelsbølsmodel, *jf. Regneprincipper og modelanvendelse i Finansministeriet, 2012*.

Ved anvendelse af regnemetoderne fra skatteområdet indgår således som udgangspunkt et bidrag til den samlede timeeffekt fra personer over folkepensionsalderen efter samme adfærdsligninger som for personer under folkepensionsalderen, mens der ikke indgår et bidrag til den samlede deltagelseeffekt fra personer over folkepensionsalderen. Dette afspejler ikke en eksplicit stillingtagen til, hvordan der bør skønnes over arbejdsudbudseffekter af tiltag specifikt målrettet personer over folkepensionsalderen, idet der ved etableringen af regnemetoderne har været fokus på den del af arbejdsstyrken, som befinder sig i den erhvervsaktive alder.

Det skal ses i lyset af, at beskæftigede over folkepensionsalderen hidtil har stået for en beskeden andel af den samlede erhvervsindkomst, *jf. også figur 1*. Når der skønnes over virkninger af generelle ændringer i personbeskatningen, som påvirker alle aldersgrupper, vil den samlede arbejdsudbudsvirkning derfor altovervejende være drevet af personer under folkepensionsalderen, og arbejdsudbudsvirkningen for personer over folkepensionsalderen vil i forhold hertil kun have begrænset betydning, *jf. også nedenfor*.

Når der spørges til tiltag specifikt målrettet afgrænsede persongrupper, kan der imidlertid være behov for at tage mere konkret stilling til, hvordan der kan skønnes over arbejdsudbudsvirkningerne for netop den pågældende gruppe¹.

Behovet for at tage mere konkret stilling til skøn over arbejdsudbudsvirkningen af tiltag målrettet personer over folkepensionsalderen skal også ses i lyset af, at beskæftigelsen for personer over folkepensionsalderen i de senere år er steget, hvilket isoleret set peger på et stigende arbejdskraftspotentiale for denne aldersgruppe. Erhvervsindkomsten for personer over folkepensionsalderen er således vokset fra at udgøre under 1 pct. af den samlede erhvervsindkomst for hele befolkningen i 2002 (hvor regnemetoderne for generelle ændringer i personbeskatningen blev etableret) til at udgøre næsten 4 pct. i 2016, *jf. også figur 1*. Denne udvikling afspejler bl.a., at en stigende andel af lønmodtagerne fortsætter i beskæftigelse i årene umiddelbart efter folkepensionsalderen, *jf. figur 2*.



Anm.: I figur 1 er medtaget erhvervsindkomst i det år den enkelte "krydser" årgangens folkepensionsalder. Stigningen fra 2004 til 2006 afspejler bl.a. nedsættelsen af folkepensionsalderen fra 67 år til 65 år for alle født efter 1. juni 1939. Figur 2 er baseret på Danmarks Statistiks register over lønmodtagerbeskæftigelsen og er opgjort efter samme principper (helårspersoner). Opgørelsen indeholder ikke selvstændige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

I forbindelse med den supplerende besvarelse af SAU 597 (og i forlængelse af besvarelsen af BEU 433) er der udarbejdet skøn for arbejdsudbudsvirkninger for personer over folkepensionsalderen med følgende tilgang:

- *Timeeffekt*: Der er opgjort en timeeffekt for personer over folkepensionsalderen efter regnemetoderne for generelle ændringer i skattesystemet, dog justeret således at adfærdsvirkningen gradvist reduceres på alderstrin over folkepensi-

¹ Det gør sig fx også gældende for tiltag specifikt målrettet SU-modtagere, hvor Finansministeriet også foretager mere konkrete skøn over arbejdsudbudsvirkningerne, *jf. også Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 607 (Alm. del) af 20. september 2017*.

onsalderen svarende til stigningen i dødeligheden². Dette kan fortolkes på den måde, at beskæftigede over folkepensionsalderen forudsættes at tilpasse deres timearbejdsudbud på samme måde som personer under folkepensionsalderen, i det omfang sundhedstilstanden (approksimeret ved dødeligheden) er den samme. Dette trækker isoleret set i retning af en *mindre* adfærdsændring.

- *Deltagelseeffekt*: Der er opgjort en deltagelseeffekt for personer over folkepensionsalderen baseret på samme grundprincipper som ministeriernes nuværende deltagelsesmodel for personer under folkepensionsalderen. Det indebærer, at der beregnes nettokompensationsgrader på individniveau, og at det er ændringer i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad, der danner grundlag for deltagelseeffekten. For en given forøgelse af tilskyndelsen til beskæftigelse forudsættes størrelsen af deltagelseeffekten for personer *lige over* folkepensionsalderen at svare til størrelsen af deltagelseeffekten for personer *lige under* folkepensionsalderen (efter regnemoderne fra skatteområdet), dog reduceret svarende til den observerede nedgang i beskæftigelsesfrekvensen henover folkepensionsalderen. Størrelsen af effekten på de efterfølgende alderstrin over folkepensionsalderen knyttes til udviklingen i den observerede frekvens for beskæftigelse uden offentlige forsørgelsesydelse, hvilket betyder, at de opgjorte deltagelseeffekter på alderstrin over folkepensionsalderen aftager forholdsvis hurtigt med afstanden til folkepensionsalderen. Opgørelsen er beskrevet nærmere i bilaget.

Ifht. den skønnede deltagelseeffekt bemærkes, at betydningen af økonomiske incitamentter for seniorers deltagelse på arbejdsmarkedet er empirisk velunderbygget. Det være sig igennem (danske) erfaringer med reformer af blandt andet efterlønsordningen³ samt resultater fra strukturelle empiriske modeller såsom den, DØRS anvendte i forårsrapporten 2013 til en vurdering af, at et skattefradrag til personer, der fortsætter i beskæftigelse ét år efter, de har nået folkepensionsalderen, kunne være omtrent selvfinansierende⁴.

Når der i regnemoderne, som anvendes ved generelle ændringer i skattesystemet, ikke indgår en deltagelseeffekt for personer over folkepensionsalderen, skyldes det således ikke en vurdering af, at denne gruppe ikke vil tilpasse deres arbejdsmarkedsdeltagelse efter økonomiske incitamentter. Det skyldes derimod først og fremmest, at den konkrete metode, som anvendes til at beregne nettokompensationsgrader for personer under folkepensionsalderen, ikke direkte kan anvendes på personer over folkepensionsalderen. Derudover skyldes det, at fokus for disse regnemoder er personer i den erhvervsaktive alder, og at personer over folke-

² Konkret er dette gjort på den måde, at når dødeligheden er ca. dobbelt så høj for de 73 årige som for de 65 årige, så forudsættes tilbøjeligheden til at tilpasse arbejdstiden efter økonomiske incitamentter (og dermed timeeffekten) *alt andet lige* at være halvt så stor.

³ Se fx *Økonomisk Analyse: Reformen har løftet beskæftigelsen blandt seniorer*, Finansministeriet, 2017.

⁴ Finansministeriets foreløbige videreudviklede udgave af denne empiriske tilbagetrækningsmodel understøtter beskæftigelseeffekter på mindst det niveau, som er lagt til grund for de konkrete skøn i den supplerende besvarelse af SAU 597 og den opdaterede beregning af BEU 433 i nærværende notat.

pensionsalderen står for en beskedent del af det samlede beskæftigelsesomfang, *jf. også ovenfor*.

Finansministeriet har således også tidligere udarbejdet skøn over virkningen på arbejdsmarkedsdeltagelsen af konkrete tiltag rettet mod at øge beskæftigelsen for seniorer omkring folkepensionsalderen, *jf. også nedenfor*.

Konkrete skøn for arbejdsudbudsvirkninger over folkepensionsalderen

Som nævnt indledningsvis er der for nyligt blevet stillet spørgsmål fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg og Skatteudvalg (BEU 433 og SAU 597) om virkningen af konkrete tiltag på skatte- og pensionsområdet, der målrettet styrker den økonomiske tilskyndelse til beskæftigelse for personer over folkepensionsalderen. Der er dags dato oversendt en supplerende besvarelse til SAU 597, hvor den ovenfor beskrevne tilgang til skøn over arbejdsudbudsvirkningerne er anvendt. Der er endvidere i nærværende notat foretaget en genberegning af BEU 433.

SAU 597

I besvarelsen af SAU 597 vurderes virkningerne af at fordoble beskæftigelsesfradraget til personer over folkepensionsalderen. I 2019 vurderes dette at være forbundet med et umiddelbart provenutab på ca. 700 mio. kr. svarende til 530 mio. kr. efter tilbageløb, *jf. første søjle i tabel 1*. Virkningen efter tilbageløb og adfærd skønnes til 410 mio. kr. svarende til en selvfinansieringsgrad på 23 pct.

Tabel 1

Virkning af fordobling af beskæftigelsesfradrag i 2019 (2019-niveau)

	Til personer over folkepensionsalder (SAU 597)	Til alle (u. konkret skøn for pensionister) ¹⁾	Til alle (m. konkret skøn for pensionister) ¹⁾
	----- Mio. kr. -----		
Virkning på de offentlige finanser			
Umiddelbar virkning	-700	-22.110	-22.110
Efter tilbageløb	-530	-16.690	-16.690
Efter tilbageløb og adfærd	-410	-15.610	-15.540
	----- Pct. -----		
Selvfinansieringsgrad	23	6	7
	----- Fuldtidspersoner -----		
Arbejdsudbud			
Samlet	500	5.800	6.200
- heraf timeeffekt	200	1.100	1.000
- heraf deltagelseeffekt	300	4.800	5.200

1) I modsætning til beregningerne knyttet til SAU 597, tager beregningerne ikke højde for indekseringen af folkepensionsalderen i 2019. Det er valgt, da det ikke er afgørende for at kunne vise, at de justerede regneprincipper for personer over folkepensionsalderen ikke flytter nævneværdigt på effekterne af et skatteeksperiment, der berører hele arbejdsstyrken.

Anm.: Tallene i tabellen er afrundede, og enkeltelementer summer derfor ikke nødvendigvis til totalerne.

Kilde: Supplerende besvarelse af Skatteudvalgets spørgsmål nr. 597 af 28. september 2018 samt egne beregninger.

Dette er noget højere end den selvfinansieringsgrad på 6 pct., som regnemetoderne fra skatteområdet giver anledning til for en generel fordobling af beskæftigelsesfradraget (for alle aldersgrupper), *jf. også anden søjle i tabel 1*. At forøgelser af tilskyndelsen til beskæftigelse for seniorer kan være forbundet med høje selvfinansieringsgrader set i forhold til generelle forøgelser af tilskyndelsen til beskæftigelse er i overensstemmelse med tidligere skøn fra Finansministeriet samt De Økonomiske Råd⁵. Det skyldes primært at den umiddelbare virkning er forholdsvis beskeden, idet beskæftigelsesomfanget, er mere begrænset over folkepensionsalderen end under folkepensionsalderen generelt.

Regnemetoderne fra skatteområdet tager som nævnt ovenfor ikke eksplicit stilling til arbejdsudbudsvirkningerne for personer over folkepensionsalderen. Foretages en opgørelse af en generel fordobling af beskæftigelsesfradraget (for alle aldersgrupper) med de beskrevne konkrete skøn vedrørende personer over folkepensionsalderen, stiger selvfinansieringsgraden fra 6 pct. til 7 pct. (svarende til en stigning i det dynamiske provenu på ca. 7 pct.), og arbejdsudbudsvirkningen stiger med ca. 6 pct., *jf. anden og tredje søjle i tabel 1*. Dette peger på, at justeringen af effekterne for personer over folkepensionsalderen er af begrænset betydning for vurderingen af generelle ændringer i skattesystemet. Det er derfor som udgangspunkt primært ved tiltag, som er specifikt målrettet personer over folkepensionsalderen, at der er behov for at skønne konkret over virkningerne for denne gruppe.

BEU 433

I BEU 433 blev der spurgt til konsekvenserne af at forhøje fradraget for arbejdsindkomsten i grundlaget for beregning af supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og folkepensionens pensionstillæg, herunder en forhøjelse fra 60.000 kr. (gældende regler) til 100.000 kr.

Til dette notat er foretaget en ny beregning af virkningerne af en forhøjelse af fradragsgrensen. I denne beregning indgår der ud over tilpasning af beregningsmetoderne også en opdatering til 2019-niveau, hvilket giver anledning til en nedjustering af skønnet for den umiddelbare offentlige merudgift ved ændringen, *jf. tabel 2*. Den lavere merudgift opgjort i 2019-niveau end anført i svaret på BEU 433, der var i 2018-niveau, skyldes primært, at folkepensionsalderen øges fra 65 år til 65½ år i 2019.

I besvarelsen af BEU 433 skønnedes tiltaget at bidrage til en beskeden reduktion af arbejdsudbuddet som følge af en negativ timeeffekt opgjort efter regnemetoderne fra skatteområdet. I opgørelsen af arbejdsudbudsvirkningen i besvarelsen af BEU 433 indgik der ikke noget bidrag fra øget deltagelse, idet der som nævnt ikke

⁵ Fx blev selvfinansieringsgraden af et skatnedslag til seniorer af Finansministeriet i 2008 med usikkerhed vurderet til at kunne være omtrent selvfinansierende og De Økonomiske Råd vurderede i 2013, at et skattefradrag til personer, der fortsætter i beskæftigelse ét år efter, de har nået folkepensionsalderen, kunne være omtrent selvfinansierende, *jf. blv. Aftale om jobplan 2008, Finansministeriet, og Dansk Økonomi, forår 2013, De Økonomiske Råd*.

indgår deltagelseeffekter for personer over 65 år i de generelle regnemetoder på skatteområdet. Med den justerede tilgang, hvor der inkluderes deltagelseeffekter for personer over 65 år, skønnes tiltaget i 2019 at bidrage til en beskedent forøgelse af arbejdsudbuddet, hvilket netop kan tilskrives, at den opgjorte positive deltagelseeffekt overstiger den opgjorte negative timeeffekt. Trods den positive arbejdsudbudsvirkning skønnes den afledte saldo-virkning heraf dog fortsat at være negativ, fordi det negative dynamiske provenu via timearbejdsudbuddet vurderes at være større end det positive dynamiske provenu fra øget deltagelse. Baggrunden for den negative timeeffekt er beskrevet i besvarelsen af BEU 433.

Tabel 2**Virkning af at øge fradrag for pensionisters egen arbejdsindkomst fra 60.000 kr. til 100.000 kr.**

	Tidligere beregning, 2018 (besvarelse af BEU 433)	Ny beregning, 2019
	----- Mio. kr. -----	
Virkning på de offentlige finanser		
Umiddelbar virkning	-197	-175
Efter tilbageløb	-148	-130
Efter tilbageløb og adfærd	-189	-140
	----- Fuldtidspersoner -----	
Arbejdsudbud		
Samlet	-80	30
- heraf timeeffekt	-80	-40
- heraf deltagelseeffekt	-	60

Anm.: Bemærk, at de anførte saldo-virkninger i besvarelsen af BEU 433 er opgjort i 2018-niveau, mens de i den opdaterede beregning er opgjort i 2019-niveau.

Kilde: Svar på Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 433 af 22. maj 2018 samt egne beregninger.

Tidligere er der foretaget vurdering af lignende tiltag i *Aftale om en jobplan (februar 2008)*, hvor bundfradraget på 30.000 kr. blev indført med virkning fra 1. juli 2008. Her blev det vurderet, at pensionisters arbejdsudbud ville stige svarende til omkring 400 fuldtidsbeskæftigede⁶. Effekterne af at forskyde aftrapningsintervallet via bundfradraget er følsomt overfor udgangspunktet for aftrapningsintervallet samt udviklingen i indkomstfordelingen blandt pensionister, hvilket kan medvirke til, at størrelsen af den skønnede arbejdsudbudseffekt kan afvige fra tidligere vurderinger af lignende tiltag.

⁶ Med *Aftale om senere tilbagetrækning (maj 2011)*, hvor bundfradraget blev løftet til 60.000 kr., blev det skønnet, at det ville øge tilskyndelsen til at arbejde for personer, som har nået folkepensionsalderen.

Bilag: Nærmere om deltagelseeffekten

Nedenfor beskrives den tilgang til at skønne over deltagelseeffekter for personer over folkepensionsalderen, som er anvendt i den supplerende besvarelse til SAU 597 og den opdaterede beregning af BEU 433, nærmere. Set i forhold til niveauet for de deltagelseeffekter, der lægges til grund ved generelle ændringer i skattesystemet, medfører denne tilgang, at størrelsen af deltagelseeffekten udvikler sig med det observerede beskæftigelsesomfang og derfor aftager gradvist (men dog forholdsvis hastigt) på alderstrin over folkepensionsalderen – fremfor at ophøre lige efter folkepensionsalderen. Som nævnt ovenfor understøtter Finansministeriets foreløbige videreudviklede udgave af den empiriske tilbagetrækningsmodel, som blev anvendt af DØR i forårsrapporten 2013, at de samlede beskæftigelseffekter er positive ved en reduktion i modregningen i pensionen som følge af arbejdsindkomst.

Konkret beregnes effekten som produktet af 1) en adfærdsparameter, 2) procentvis ændring i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad og 3) antal personer i den relevante personkreds, der forudsættes at kunne reagere på ændrede økonomiske incitamenter til beskæftigelse⁷. Dette svarer som nævnt ovenfor til den tilgang, som normalt anvendes til at skønne over deltagelseeffekter for personer under folkepensionsalderen.

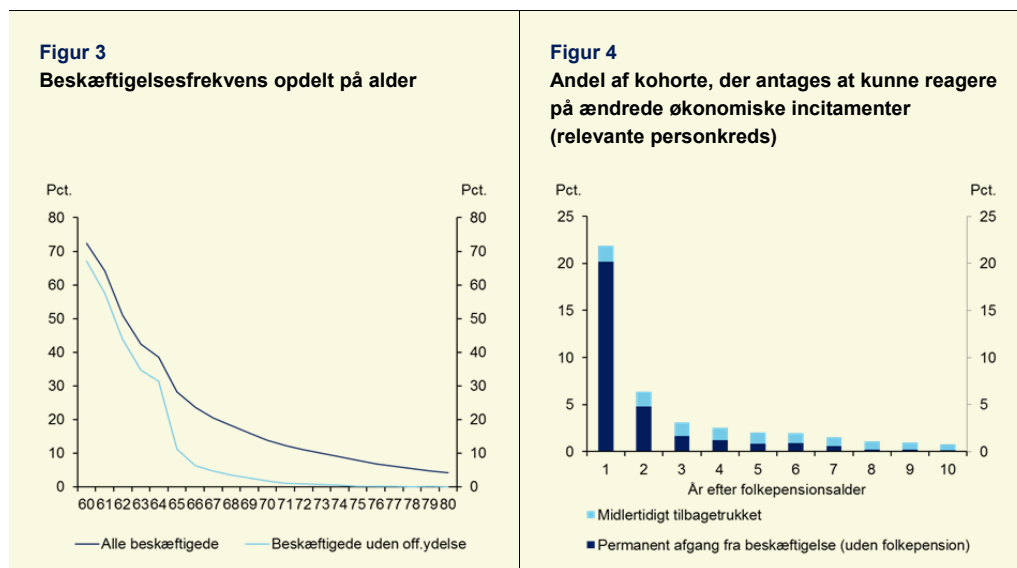
Adfærdsparameteren fastsættes således, at deltagelseeffekten af at øge det økonomiske incitament til fuldtidsbeskæftigelse⁸ som udgangspunkt har samme virkning lige over folkepensionsalderen som lige under folkepensionsalderen opgjort efter regnemetoderne på skatteområdet, dog nedjusteret på baggrund af nedgangen i den observerede beskæftigelsesfrekvens henover folkepensionsalderen. På denne måde forudsættes nedgangen i den observerede beskæftigelsesfrekvens at afspejle en reduceret tilbøjelighed til beskæftigelse, som også slår igennem på tilbøjeligheden til at reagere på økonomiske incitamenter.

Den relevante personkreds på hvert enkelt alderstrin udgøres af den andel af kohorten, der vurderes potentielt at ville reagere på ændrede økonomiske incitamenter. Denne andel antages som udgangspunkt at have en størrelse svarende til det aldersspecifikke fald i beskæftigelsesfrekvensen for personer, der ikke samtidig modtager offentlige forsørgelsesydelse, herunder folkepension, *jf. figur 3*. Baggrunden for dette valg er, at det netop er de personer, der (permanent) trækker sig tilbage på de enkelte alderstrin, der potentielt kan udskyde (eller fremrykke) tilbagetræknings tidspunktet ved styrkede (svækkede) økonomiske incitamenter til beskæftigelse.

⁷ Opgørelsen af henholdsvis ændringen i den gennemsnitlige nettokompensationsgrad og antal personer i den relevante personkreds sker separat for alle alderstrin over folkepensionsalderen, hvorefter der summeres.

⁸ Konkret ved at der lægges et givet beløb efter skat til i beskæftigelsesalternativet.

Med denne afgrænsning af den relevante personkreds er det især på alderstrinnene umiddelbart efter folkepensionsalderen, at deltagelsespotentialet ved styrkede incitamerter er størst, *jf. figur 4*.



Anm.: Beskæftigelsesfrekvensen i figur 3 er baseret på den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik fra 2016 og afspejler beskæftigelsesstatus ultimo november måned baseret på primær arbejdsmarkedsstatus. I figur 4 er afgang fra beskæftigelse opgjort som faldet i beskæftigelsesfrekvensen (for personer uden samtidig folkepension). Bidraget fra midlertidigt tilbagetrukne er opgjort som perioder uden beskæftigelse, hvor der efterfølgende er registreret beskæftigelse. Omfanget af disse pauseperioder er omregnet til fuldtidsfrekvenser for at tage højde for, at mange ældre, der vender tilbage til beskæftigelse, typisk har en relativ lav arbejdstid.

Kilde: Konvergensprogram 2018 og egne beregninger.

En del ældre, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, vælger efterfølgende at vende tilbage til beskæftigelse (evt. samtidig med modtagelse af folkepension). Disse personer antages i ”beskæftigelsepauserne” også at indgå i den relevante personkreds på de enkelte alderstrin. Det skyldes, at styrkede økonomiske incitamerter for denne gruppe kan bidrage til at reducere varigheden af disse beskæftigelsepauser. Dette ”pausepotential” (målt i fuldtidspersoner) udgør omkring 1-2 pct. og er svagt aftagende med alderen over folkepensionsalderen.

I overensstemmelse med ministeriernes deltagelsesmodel for personer mellem 18-64 år beregnes *nettokompensationsgraderne* som forholdet mellem den disponible indkomst i et overførselsalternativ (pensionist uden arbejdsindkomst) i forhold til den disponible indkomst ved fuldtidsbeskæftigelse.

Nettokompensationsgrader for den relevante kreds af personer på et givet alderstrin over folkepensionsalderen opgøres med udgangspunkt i de observerede indkomstforhold for beskæftigede personer på det pågældende alderstrin.

Når beregningerne af nettokompensationsgrader alene tager udgangspunkt i personer *med arbejdsindkomst* på et givet alderstrin over folkepensionsalderen skal det ikke ses som udtryk for en konkret afgrænsning af den relevante kreds af personer, der kan tænkes at reagere på den ekstensive margin (denne afgrænsning er

omtalt ovenfor). Det skal alene ses som en forudsætning om, at den økonomiske tilskyndelse til fuldtidsbeskæftigelse (fremfor ingen beskæftigelse) blandt personer *med arbejdsindkomst* over folkepensionsalderen er repræsentativ for den økonomiske tilskyndelse til fuldtidsbeskæftigelse for hele den relevante kreds af personer, der kan tænkes at reagere på den ekstensive margin (herunder også dem, der i udgangspunktet ikke er beskæftigede)⁹.

Deltagelseeffekten er forudsat at være forbundet med et dynamisk provenu på 230.000 kr. per fuldtidsperson. Dette er fastlagt med udgangspunkt i en lønindkomst svarende til fuldtidsbeskæftigede 64-årige, der trækker sig tilbage på folkepensionsalderen¹⁰.

⁹ Usikkerheden angående denne forudsætning vil dog primært være relevant for *forholdet* imellem arbejdsudbudsvirkningen af forskellige typer af tiltag og i mindre omfang niveauet for arbejdsudbudsvirkningerne, givet hvordan adfærdsparameteren fastlægges.

¹⁰ Det dynamiske provenu repræsenterer skat og tilbageløb af lønindkomsten. Bl.a. henset til muligheden for at vælge opsat pension, indgår der som udgangspunkt ikke et bidrag sfa. reduceret overførselsindkomst.