

TOPSKAT, SELVFINANSIERINGS- GRAD OG VELFÆRD

CLAUS THUSTRUP KREINER OG PEER EBBESEN SKOV

Topskat, selvfinansierungsgrad og velfærd

Claus Thustrup Kreiner og Peer Ebbesen Skov

Topskat, selvfinansierungsgrad og velfærd

Arbejdsrapir 47

Udgivet af:

© ROCKWOOL Fondens Forskningsenhet

Adresse:

ROCKWOOL Fondens Forskningsenhet

Sølvgade 10, 2.tv.

1307 København K

Telefon 33 34 48 00

e-post: forskningsenheten@rff.dk

www.ROCKWOOLFonden.dk

Januar 2017

Topskat, selvfinansierungsgrad og velfærd

Claus Thustrup Kreiner,
Professor
EPRU, Økonomisk Institut
Københavns Universitet

Peer Ebbesen Skov
Forsker
Rockwool Fondens Forskningsenhed

Det beskrives, hvordan en skattelettelses selvfinansierungsgrad er relateret til velfærdsteorien, og hvad der bestemmer denne grad. Empiriske metoder og resultater vedrørende sammenhængen mellem indkomstskat og arbejdsudbud og den mulige størrelsesorden af selvfinansierungsgraden ved en topskattelettelse gennemgås.

I Danmark betales topskat på 15 procent af indkomst over 459.200 kroner (2015-niveau), hvilket giver et provenu på cirka 15 milliarder kroner, eller godt 1,5 procent af de samlede skatte- og afgiftsindtægter. Til sammenligning indbragte arbejdsmarkedsbidraget, som udgør otte procent af arbejdsindkomsten, cirka 90 milliarder kroner og dermed seks gange så meget, på trods af at skattesatsen er omkring halvt så stor. Forskellen skyldes, at topskatten kun berører den sidste del af indkomsten, som ligger over 459.200 kroner. Mens topskattens bidrag til skattekassen er relativt beskedent, så er bidraget til den politiske debat stort. Årsagen er formentlig, at topskatten i forhold til sin størrelse er en af de mest lighedsskabende skatter, men samtidig kan være en af de mest hæmmende skatter for økonomisk aktivitet. Den rammer dermed centralt ind i en klassisk politisk debat om fordeling og vækst.

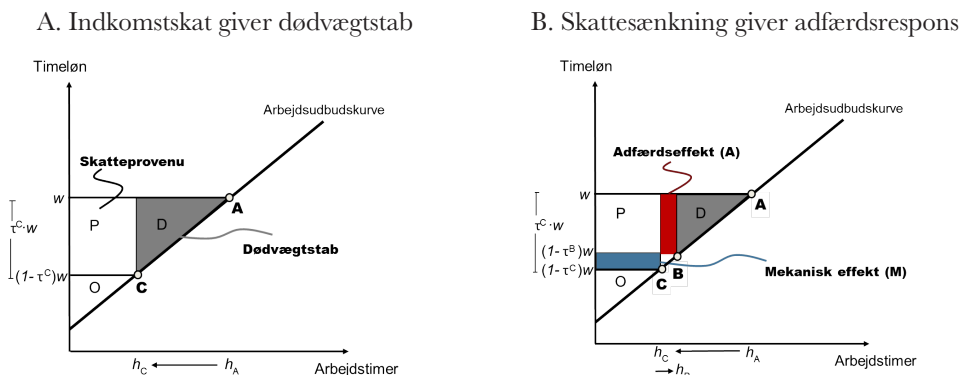
Skattepolitiske målsætninger: Velfærd og lighed

Standard økonomisk teori beskriver, hvordan man i omfordelingspolitik og indretning af indkomstskatter står overfor et trade-off mellem størrelsen af den samlede samfundsøkonomiske velfærd og fordelingen af denne velfærd og dermed ligheden i samfundet. Et klassisk bidrag er af Nobelpristager James Mirrlees (1971), mens et eksempel på en moderne tilgang er Immer-voll et al. (2007). Højere marginalskatte vil give mere lighed (og potentielt også højere velfærd ved lave skatteniveauer), men vil på et tidspunkt sænke den samlede velfærd, og over et vist niveau vil yderligere stigninger sænke velfærden for alle. Økonomiske analyser kan ikke afklare, hvor meget omfordeling man bør have i samfundet, hvilket i sidste ende er et politisk spørgsmål, men kan belyse effekterne af skatter på den samlede velfærd og dermed størrelsesordenen af det relevante trade-off ved en politisk beslutning.

Sammenhæng mellem skat og velfærd

I dette afsnit og i figuren nedenfor giver vi en kort introduktion til sammenhængen mellem samfundsøkonomisk velfærd og beskatning baseret på Kleven og Kreiner (2005).

Figur 1: Effekten af indkomstskat på arbejdsudbuddet



Panel A i figur 1 viser en arbejdsudbudskurve, hvor en højere timeløn medfører, at flere personer er villige til at ofre noget af deres fritid for at arbejde. Punkt A viser arbejdsudbuddet (h_A), når der ingen skat er, og timelønnen (efter skat) derfor er w . Bemærk, at arbejdsmarkedet honorerer hver udført arbejdstime med timelønnen w , mens individernes reservationsløn – lønnen de er villige til at arbejde for – stiger langs arbejdsudbudskurven i takt med, at de arbejder mere, og fritid bliver mere sparsom. Arealet over arbejdsudbudskurven og under w (trekanten bestående af arealerne O-P-D) er udtryk for den samfundsmæssige velfærdsgevinst ved arbejdsmarkedet. Gevinsten afspejler, at lønmodtagerne aflønnes med en løn, som er højere end deres reservationsløn for alle timer indtil punktet A. I punktet A vil lønmodtagerne kræve lige præcis w for at opgive en ekstra times fritid, og det er samtidig det maksimale, en arbejdsgiver er villig til at betale.

Overgangen fra punkt A til punkt C illustrerer indførslen af en skat τ^C . Personen modtager nu kun $(1-\tau^C)w$ i løn efter skat og reducerer derfor sin arbejdstid, indtil værdien af den sidste times fritid igen svarer til timelønnen efter skat. Skatten giver et provenu på $\tau^C \cdot w \cdot h_C$ vist som P i figuren. Bemærk, at skatteprovenuet dels er bestemt af den politiske fastsatte sats τ^C , og dels af indkomsten $w \cdot h_C$, som er bestemt af skatteyderens arbejdsudbud. Skatteprovenuet overfører penge fra skatteyderen til det offentlige, hvilket ikke i sig selv påvirker den samlede velfærd. Der opstår dog et velfærdstab (også kaldet dødvægtstab), fordi arbejdstimerne mellem h_C og h_A ikke længere udføres. Dette skyldes skattekilens mellem arbejdsgiverens betalte timeløn w og lønmodtagerens timeløn efter skat $(1-\tau^C)w$, og giver anledning til velfærdstab illustreret ved trekanten D i figuren. Bemærk, at jo større skattekilens bliver, desto mere reducerer individet sine arbejdstimer, og desto større bliver velfærdstabet.

Samfundsøkonomisk velfærd og selvfinansieringsgraden

Mens akademiske analyser af skatteændringer fokuserer på ændringer i samfundsøkonomisk velfærd, så er det ofte begrebet selvfinansieringsgrad, som er centralt i den offentlige debat om topskattelettelser. Det er dog vigtigt at forstå, at de to begreber er nært relaterede.

Panel B viser, hvordan en marginal ændring i skattesatsen fra τ^C til den lavere sats τ^B vil påvirke skatteyderens arbejdsudbud, skatteprovenu og velfærdstabet. Den lavere skattesats har to effekter på det samlede skatteprovenu. Dels falder skatteprovenu med $w \cdot h_C \cdot (\tau^C - \tau^B)$, da skattesatsen nu er lavere. Dette kaldes den *mekaniske effekt*, illustreret med det blå rektangel i figuren. Den lavere skattesats betyder en højere timeløn efter skat, hvilket får skatteyderen til at øge sit arbejdsudbud fra h_C til h_B , hvorved skatteprovenu forøges med $w \cdot (h_B - h_C) \cdot \tau^C$. Dette kaldes *adfærdseffekten* — i den offentlige debat ofte benævnt den dynamiske effekt — og er illustreret med det røde rektangel i figuren. Bemærk i den forbindelse, at stigningen i skatteprovenu fra den positive adfærdseffekt nøjagtig svarer til reduktionen i velfærdstabet D.

Selvfinansierungsgraden (S) er forholdet mellem det øgede skatteprovenu fra adfærdseffekten (A) og det tabte skatteprovenu fra den mekaniske effekt (M):

$$S = A/M$$

Ved en skattelettelse viser selvfinansierungsgraden den andel af det umiddelbare provenutab (M), der hentes ind igen via højere skatteindtægter fra et forøget arbejdsudbud (A). Og da den adfærdsskabte provenueffekt A svarer til reduktionen i velfærdstabet D, så betyder det, at selvfinansierungsgraden også måler en velfærdsgevinst pr. krone i skattelettelse.

En selvfinansierungsgrad på 0 betyder, at skattelettelsen ikke giver anledning til en adfærdsskabt provenustigning og dermed ej heller til en velfærdsgevinst. En selvfinansierungsgrad på 1 betyder derimod, at hele det mekaniske provenutab bliver udlignet af en adfærdsskabt provenustigning som følge af et højere arbejdsudbud, og at velfærdsgevinsten svarer til størrelsen af skattelettelsen. Adfærdseffekten kan også overstige det mekaniske provenutab, hvorfor selvfinansierungsgraden godt kan være større end 1.

Fra fokus på arbejdstimer til fokus på skattepligtig indkomst

Fra midten af 90'erne har den akademiske litteratur omkring skatteincitamenters betydning for arbejdsudbuddet skiftet fokus fra at måle ændringer i arbejdsudbud alene som udbud af arbejdstimer til i stedet at se på udviklingen i den samlede skattepligtige indkomst. Dette skyldes blandt andet indsigter i Feldstein (1995, 1999), der viser, at intuitionen fra figuren ovenfor gælder for alle adfærdsændringer, der leder til en ændret skattepligtig indkomst og dermed et afledt skatteprovenu. Ændringer i skattepligtige indkomst — og ikke arbejdstimer — er derfor det rette mål, når man skal beregne den samfundsøkonomiske velfærdseffekt/selvfinansierungsgraden. Betragt for eksempel et individ, der som følge af en skattesænkning, øger sin indsats i de timer, han er på arbejde, for på den måde at komme i betragtning til en bonus; eller individer der nu er villige til at pendle længere på arbejde, fordi den højere løn efter skat opvejer den ekstra transporttid; eller lønmodtagere der konverterer skattefrie frynsegoder til egentlig løn; endelig kunne det også tænkes, at personer, der tidligere har holdt noget af deres indkomst skjult fra skattevæsenet, vurderer, at med en lavere skattesats, og dermed lavere gevinst, er skattesnyd ikke længere risikoen værd. Alle disse adfærdsændringer medfører en større indkomst til beskatning og dermed en reduktion i det samfundsøkonomiske velfærdstab og en højere selvfinansierungsgrad.

Der er også en stor analytisk fordel ved at betragte skattepligtige indkomster i stedet for arbejdstimer. Arbejdstimer kan ikke observeres ordentligt i registre og tidligere studier har derfor anvendt spørgeskemaundersøgelser, hvor en stikprøve af personer spørges om deres arbejdstid. Der er dels statistiske problemer (seleksionsskævhed og målefejl) ved denne metode, og derudover er det en dyr metode, som kun muliggør at medtage en lille gruppe af mennesker i analysen. Skattepligtige indkomster kan i Danmark og mange andre lande observeres for hele befolkningen via vores årsopgørelser (som stilles til rådighed for forskningsmæssige formål i anonymiseret form).

Simpel formel for selvfinansierungsgrad

Selvfinansierungsgraden ved en lille lettelse i en topskat kan udledes matematisk i en operationel form alene ud fra det offentlige skatteprovenu, hvilket giver følgende simple formel

$$S = \frac{\tau}{1 - \tau} \cdot \alpha \cdot \varepsilon$$

hvor τ er den effektive marginalskat, α er et fordelingsmål for indkomsten, og ε er en såkaldt elasticitet, der måler skatteyderens adfærdsreaktion ved en skatteændring. Konkret angiver elasticiteten ε , hvor mange procent skatteyderens indkomst stiger som følge af en ændring på en procent i efter-skat-satsen $1 - \tau$.

Det er væsentligt i ovenstående formel, at τ er den effektive skattesats på indkomst, som angiver, hvor stor en andel af indkomsten der går tilbage i de offentlige kasser, og ikke blot topskattesatsen på 15 procent. Årsagen er, at en topskatteyder, som øger sin indkomst, ikke blot betaler topskat heraf, men også bundskat, arbejdsmarkedsbidrag, moms ved forbrug osv., hvilket alt sammen bidrager til selvfinansierungsgraden. For skatteyderen er det også den effektive skattesats, der er relevant, da den udgør den reelle skattekil mellem bruttoindkomsten indtjent og nettoindkomsten til forbrug.

Indkomstfordelingsmålet α beregnes ved at tage gennemsnitsindkomsten for topskatteydere, og sætte dette i forhold til forskellen mellem deres gennemsnitsindkomst og den relevante topskatteskattegrænse. Hvis topskatteyderens gennemsnitsindkomst er langt over topskattegrænsen, så er α forholdsvis lille (tæt på den mindste værdi på 1), hvorimod α er meget stor, hvis de berørte topskatteyderes gennemsnitsindkomst er meget tæt på topskattegrænsen. I dette tilfælde vil det direkte mekaniske provenutab ved en topskattelettelse være forsvindende lille, hvorved selvfinansierungsgraden vil være over 100 procent.

Regneeksemplet i Boks 1 illustrerer, hvorfor α har stor betydning for selvfinansierungsgraden. I eksemplet betragtes en skatteyder, som tjener 400.000 kroner og har en effektiv skattesats på 65 procent. Hvis man giver denne skatteyder en lavere marginalskat på fem procent af al indkomst (for eksempel via lavere arbejdsmarkedsbidrag), så koster det mekanisk 20.000 kroner. Hvis personen som følge af den fem procentpoint lavere marginalskat tjener 10.000 kroner mere om året, så giver denne adfærdseffekt 6.000 kroner i skatteindtægter. Samlet er skatteprovenuet altså faldet med 14.000 kroner. Hvis man derimod giver skatteyderen samme ekstra incitament ved kun at lette skatten med fem procent af indkomst over 360.000 kroner (topskattegrænsen i eksemplet), så koster det mekanisk kun 2.000 kroner. Med den samme adfærdseffekt bliver regnestykket nu i stedet, at skatteindtægterne stiger med 4.000 kroner, og

skattelettelsen er altså mere end selvfinansierende. Dette illustrerer dels, at der er stor forskel på en topskattelettelse og en lettelse i for eksempel arbejdsmarkedsbidraget, samt at α har stor betydning (lig med 1 i det første tilfælde og lig med 10 i det andet tilfælde).

Det er forholdsvis let at beregne henholdsvis den effektive skattesats τ og fordelingsmålet α i praksis. For Danmarks vedkommende er den effektive skattesats for topskatteydere omkring 66 procent og indkomstfordelingsmålet α cirka 3,4 (De Økonomiske Råd 2011). Det er langt sværere troværdigt at måle elasticiteten ϵ .

Udvalgte metoder og empiriske undersøgelser til at måle arbejdsudbudsadfærd (ϵ)

Hvordan folk vil reagere på en ændring i deres marginalskat står desværre ikke umiddelbart nedskrevet i et indkomst- eller skatteregister. Faktisk når man den helt bagvendte konklusion ved ukritisk at analysere indkomstregisterdata. Folk med en høj marginalskat har normalt en høj indkomst og omvendt for folk med en lav marginalskat. Man kunne nu være fristet til at konkludere, at en høj marginalskat leder til høje indkomster. Men årsagssammenhængen er formentlig omvendt: Folk med høje indkomster vil på grund af skattelovgivningen helt automatisk have en høj marginalskat.

Den ideelle tilgang til at måle arbejdsudbudsadfærd ville være et kontrolleret eksperiment, hvor befolkningen *tilfældigt* inddeles i to grupper. Den ene gruppe (ofte kaldet treatmentgruppen; T-gruppen) får en markant ændring i deres marginalskat igennem mange år, mens skattesatserne for den anden gruppe (kontrolgruppen; C-gruppen) forbliver uændret. Fordi individerne er allokeret i henholdsvis den ene eller anden gruppe helt tilfældigt, så er skattesatsen den eneste systematiske forskel mellem de to grupper, og derfor vil forskellen i udviklingen i gruppernes indkomst kunne identificere den skattepligtige indkomstelasticitet, ϵ . Flere af de

Boks 1: Betydningen af α -parameteren for selvfinansierungsgraden

Indkomst: 400.000 kroner

Marginalskat: 65 procent

Skattepligtig indkomstelasticitet(ϵ): 0,2

Scenarie Bundskat: Lempelse af skat med fem procent af hele indkomsten

Scenarie Topskat: Lempelse af skat med fem procent af indkomst over 360.000 kroner

Scenarie	Forde- lingsmål α	Provenutab, mekanisk (M)	Provenu- gevinst, ad- færdseffekt (A)	Ændring i skatteindtægt
A-bidrag	1,0	20.000 kroner	6.000	-14.000 kroner
Topskat	10,0	2.000 kroner	6.000	4.000 kroner

Denne boks illustrerer betydningen af kombinationen af indkomstfordelingen og den relevante skattegrænse, målt ved α , for selvfinansierungsgraden ved en lempelse af marginalsatten på fem procent.

forventede reaktioner på en ændret marginalskat vil først vise sig over tid, for eksempel er det ikke hver dag, man får et tilbud om at skifte til et nyt job. Så det vil være vigtigt, at eksperimentet fik lov at løbe i lang tid. Et sådan samfundsøkonomisk eksperiment er naturligvis akademisk utopi, og som oftest er det umuligt at gennemføre egentlige eksperimenter indenfor skatteøkonomi (en undtagelse, der bekræfter reglen, er Kleven et al. 2011).

I fraværet af egentlige skatteeksperimenter anvender den økonomiske litteratur ofte skattereformer som en slags pseudo-eksperiment, hvor man måler på ændringer i indkomsten for grupper, som har fået lavere eller højere marginalskat (T-gruppen), sammenlignet med grupper, som er uberørt eller mindre påvirket af reformen (C-gruppen). For eksempel vil en skattereform, der sænker den højeste marginalskat, påvirke alle skatteydere med en indkomst over topskattegrænsen (T-gruppen). Som kontrolgruppe ville man så typisk vælge personer med indkomster lidt eller noget under topskattegrænsen. En udfordring er nu, at de to grupper grundlæggende er forskellige i udgangspunktet ved for eksempel at have forskellige indkomstniveauer. For at kunne lave analysen vil man derfor være nødt til at antage, at de to gruppers indkomster ville udvikle sig parallelt i fravær af en skattereform (common trend-antagelsen), og at et større indkomstgab mellem grupperne efter en reform derfor kan tilskrives reformen. Hvis denne antagelse ikke er opfyldt, vil resultaterne være mere eller mindre misvisende.

Et eksempel på en anden udfordring er, at opdelingen i T- og C-gruppen er baseret på indkomst, som kan variere for det enkelte individ af forskellige grunde. En person, som normalt tilhører T-gruppen, kan i et år have temporær lav indkomst og derfor blive placeret i C-gruppen, og omvendt. Denne ”støj” i placeringen af individerne vil systematisk give en undervurdering af adfærdseffekten ved skatteændringer (mean reversion problem), og man forsøger derfor på forskellig vis at tage højde for dette ved brug af mere avancerede metoder.

Kleven og Schultz (2014) er et af de bedste studier til dato. Deres analyse bygger på 25 års data, mange udvalgte skatteoplysninger samt andre socioøkonomiske karakteristika fra 1980 for hele den danske befolkning, og analyseperioden indeholder altså en række store og små skattereformer. Det store datasæt gør det også muligt for forskerne at tage hånd om fejlklassificering af individer, hvilket viser sig at være afgørende, da en mere naiv tilgang til sammenligning fejlagtigt kommer frem til meget lavere adfærdseffekter. De estimerer den skattepligtige indkomstelasticitet for danske lønmodtagere til cirka 0,05. Samtidig finder de, at elasticiteten er stigende med indkomst (cirka 0,08 for de 10 procent højst lønnede), er højere for selvstændige erhvervsdrivende (cirka 0,10) end for lønmodtagere, og at estimaterne er større ved store skatteændringer (cirka 0,20-0,30). Sidstnævnte forhold er vigtigt, da en væsentlig pointe i litteraturen er, at friktioner gør, at elasticiteten undervurderes ved små ændringer i skatteincitamenterne. På den anden side er de høje elasticiteter målt på en skattereform tilbage i midt-firserne, og ændringer i skattesystemet siden hen kan tale for, at man skal forvente mindre elasticiteter i dag.

Skattereformer er typisk genstand for debat, inden de bliver vedtaget, hvorefter den faktiske effektivering af reformen sædvanligvis sker med overgangen af skatteåret ved nytår. Skatteyderen har som udgangspunkt derfor vished omkring kommende ændringer i marginalsatten i månederne op til nytår. For en skatteyder, der ved, at marginalsatterne bliver ændret på den anden side af nytår, kan det være attraktivt at forsøge at ”omplacere” indkomst på den skat-

temæssigt fordelagtige side af årsskiftet. For skattereformen i 2010, der sænkede den højeste marginalskat fra 63 procent til 56 procent, betød det, at topskatteydere havde et incitament til at udskyde løn- og evt. bonusudbetalinger fra slutningen af 2009 til januar 2010. Hvis man for eksempel kunne flytte udbetalingen af 100.000 kroner fra slutningen af 2009 til starten af 2010, så ville man spare 7.000 kroner i skat.

Hvis man nu på simpel vis estimerer elasticiteten af skattepligtig indkomst ved at se på stigningen i indkomsten fra 2009 til 2010, så vil en del af indkomststigningen blot kunne skyldes denne temporære omklassificering af indkomst og ikke en varig indkomststigning som følge af lavere marginalsatter. Man vil dermed overvurdere elasticiteten. Kreiner, Leth-Petersen og Skov (2016) viser, at de danske topskatteydere i gennemsnit udskød 10 procent af en månedsindkomst fra slutningen af 2009 til januar 2010. Elasticiteten af skattepligtig indkomst blev cirka 0,1, men når der blev taget højde for den temporære indkomstforskydning, blev elasticitetsestimatet tæt på 0, svarende til at der stort set ingen arbejdsudbudsrespons var et til to år efter reformen.

At arbejdsudbudsresponsen er lille på kort sigt, er i sig selv ikke overraskende. Ændret arbejdsudbudsadfærd vil tage tid, noget endda rigtig langt tid, før det slår igennem som øget indkomst. En lavere topstat kan for eksempel bidrage til, at skatteyderne bliver villige til at pendle længere for et bedre betalt job, men der vil typisk være lang tid imellem, at sådanne jobmuligheder opstår. Det samme gælder et muligt jobskifte til en højere løn, men med en væsentlig højere risiko for jobtab. Af flere årsager har ovenstående metode til måling af elasticiteten af skattepligtig indkomst svært ved at identificere potentielle positive effekter fra jobskifte. Kreiner, Munch og Whitta-Jacobsen (2014) opstiller en teoretisk model for jobmobilitet og estimerer modellens strukturelle parametre ved brug af faktiske jobskifte i Danmark. De finder, at jobmobilitet kan give en elasticitet af skattepligtig indkomst i intervallet 0,15-0,35 på langt sigt. Estimationsmetoden bygger på stærkere antagelser end de tidligere beskrevne analyser, og der er således meget stor usikkerhed på størrelsesordenen, men resultaterne tyder på, at standardmetoderne undervurderer elasticiteten, fordi de ikke fanger effekterne af skatter på jobmobilitet.

Ovenfor har vi kort refereret tre nyligt publicerede forskningsartikler, der alle belyser effekten af ændringer i marginalsatten på arbejdsudbuddet. Analyserne er alle gennemført ved brug af dansk registerdata, og tilsammen foreslår de tre sæt resultater en elasticitet af skattepligtig indkomst i omegnen af 0,00 – 0,35. Så selv på baggrund af tre forskningspapirer, der alle tager udgangspunkt i den samme population og det samme overordnede skattesystem, er der altså betragtelig variation i resultaterne. Derudover giver artiklen her ikke en udtømmende liste af hverken statistiske metoder eller datamæssige udfordringer i estimationerne af den skattepligtige indkomst.

Den overordnede konklusion er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor elasticiteten er. De empiriske studier giver tilsammen et billede i retning af, at den relevante elasticitet med stor sikkerhed er positiv, og ikke større end 0,35. Vores egen faglige vurdering er, blandt andet på baggrund af udviklingen i litteraturen over de seneste år, at den danske elasticitet af skattepligtig indkomst nok skal findes i den nedre halvdel af intervallet snarere end i den øvre ende.

Selvfinansieringsgraden af en lettelse i topskatten

Ved hjælp af formelen for selvfinansieringsgraden og skøn for de tre centrale parametre kan man få et indtryk af den mulige størrelsesorden af selvfinansieringsgraden. Tabel 1 viser resultaterne for seks forskellige scenarier, hvor vi varierer hhv. skattesatsen (τ) i kolonne 1, indkomstfordelingsparameteren (α) i kolonne 2 og elasticitet (ϵ) i kolonne 3.

I vores *benchmark*-scenarie i første række tager vi udgangspunkt i den aktuelle effektive skattesats for danske topskatteydere på 66 procent og indkomstfordelingsparameteren på 3,4 for Danmark, som beskrevet tidligere. Vi tager udgangspunkt i en elasticitet af skattepligtig indkomst på 0,1, som kunne være et realistisk bud på elasticiteten for Danmark. I dette tilfælde finder vi, at en *marginal* sænkning af topskattesatsen vil have en selvfinansieringsgrad på cirka 65 procent.

I de to efterfølgende rækker betragter vi henholdsvis en *lavere elasticitet* (0,05) og en *højere elasticitet* (0,2), som begge er realistiske muligheder ud fra den nuværende empiriske viden. Denne ændring i forhold til benchmark giver en selvfinansieringsgrad på hhv. 35 procent og 130 procent, hvilket illustrerer, at der er en høj grad af usikkerhed. Det betyder dog også, at der er en reel chance for, at en begrænset topskattelettelse vil være mere end selvfinansierende. Dette er tilfældet, hvis elasticiteten er større end 0,15. Men med usikkerheden in mente kan selvfinansieringsgraden også sagtens vise sig at være langt mindre.

I scenariet *proportional skat* betragter vi en marginal ændring af en proportional skat, som for eksempel arbejdsmarkedsbidraget. Dette gøres som tidligere beskrevet ved, at vi sætter α lig med 1. De to andre parametre fastholdes uændret i forhold til benchmark-scenariet. Resultatet viser, at en marginal sænkning af en proportional skat vil have en selvfinansieringsgrad på kun 20 procent sammenlignet med 65 procent i benchmark. Det er altså væsentligt dyrere at sænke en proportional skat som for eksempel arbejdsmarkedsbidraget, end det er at sænke topskattesatsen. Intuitionen bag dette resultat er som beskrevet tidligere i forbindelse med eksemplet i boks 1.

Tabel 1: Topskat og selvfinansieringsgrader

	Skattesats (τ)	Fordeling (α)	Elasticitet (ϵ)	Selvfinansierings-graden (S)
Benchmark	66 procent	3,4	0,10	65 procent
Lavere elasticitet	66 procent	3,4	0,05	35 procent
Højere elasticitet	66 procent	3,4	0,20	130 procent
Proportional skat	66 procent	1,0	0,10	20 procent
USA fordeling	66 procent	1,8	0,10	35 procent
USA fordeling og skat	44 procent	1,8	0,10	15 procent

Formålet med de to sidste scenarier er at lave en illustrativ sammenligning med USA. I scenariet *USA fordeling* holder vi fast i skattesatsen og elasticiteten fra benchmark, men vi betragter nu den hypotetiske situation, hvor indkomstfordelingsparameteren er 1,8 som i USA (De Økonomiske Råd 2011). Ser man for eksempel på de 10 procent bedst tjene personer i befolkningen, så er indkomstfordelingen blandt dem meget mere udstrakt i USA svarende til, at der er få i den nedre del af indkomstintervallet i forhold til Danmark og til gengæld mange som tjener langt mere. Ikke overraskende ses i tabellen, at hvis vi havde en mere amerikansk indkomstfordeling, hvor topskatteyderne ville have meget høje indkomster i forhold til topskattegrænsen, så bliver selvfinansierungsgraden væsentlig lavere: fra 65 procent til 35 procent.

I scenariet *USA fordeling og skat* er den højeste skattesats også sat til et amerikansk niveau på 44 procent (Diamond og Saez 2011). I dette tilfælde falder selvfinansierungsgraden til 15 procent. Den væsentlig lavere selvfinansierungsgrad sammenlignet med benchmark illustrerer betydningen af indkomstfordelingen og den effektive skattesats i det udgangspunkt, hvor en topskat ændres eller indføres. I Danmark har vi en meget sammenpresset indkomstfordeling og en relativ høj effektiv skattesats i udgangspunktet, hvilket gør, at en marginal sænkning af topskatten vil have en højere selvfinansierungsgrad (og dermed en større velfærdsgevinst) i Danmark end i USA for samme elasticitet. Det betyder omvendt, at USA vil stå over for et mere favorabelt trade-off mellem aggregeret velfærd og lighed i relation til at skabe øget omfordeling.

Afrunding

Denne artikel er baseret på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening d. 30. august 2016 (slides kan findes på www.econ.ku.dk/ctk). Der er en række pointer fra foredraget, som det ikke har været muligt at få med her. Lad os kort nævne tre vigtige forhold. Vi har ikke diskuteret substitutions- og indkomsteffekter ved en skatteændring. En vigtig indsigt i den sammenhæng er, at lønændringer som giver anledning til substitutions- og indkomsteffekter ikke giver anledning til de samme effekter ved en ændring i en topskat. Årsagen er, at en topskat kun vedrører den højeste del af indkomsten, hvorved indkomsteffekten er væsentlig mindre end ved lønændringer (derimod er ændringer i en proportional skat såsom arbejdsmarkedsbidraget ækvivalent med ændringer i lønnen). For eksempel kan arbejdsudbuddet være uændret ved en lønændring, fordi substitutions- og indkomsteffekten ophæver hinanden, mens selvfinansierungsgraden ved en topskattelettelse stadig er stor.

Det fremføres undertiden, for eksempel fornylig af Folketingets Økonomiske Konsulenter (2016), at Finansministeriet bør anvende konservative elasticiteter ud fra et forsigtighedsprincip. Dette er dog ikke nødvendigvis særlig forsigtigt. Det betyder nemlig, at de offentlige indtægter systematisk overvurderes i forbindelse med reformforslag, som involverer skattestigninger. Når man kun arbejder med et sæt af elasticiteter, så er det naturligt at anvende middelrette skøn.

Ved Finansministeriets beregning af selvfinansierungsgrader medtages kun arbejdsudbudseffekter i timer og ikke andre effekter, som vil bevirke en højere produktivitet. Argumentet

herfor er, at positive effekter på produktivitet vil bevirke tilsvarende stigninger i de offentlige udgifter, blandt andet via satsreguleringen af overførslerne. Det kan der være gode argumenter for, når man isoleret set skal beregne effekterne på de offentlige kasser. Men når man bruger dette som udgangspunkt til at vurdere, om en ændring er en god idé eller ej, så er det mere tvivlsomt. Hvis selvfinansierungsgraden for eksempel er 50 procent med afsmitningseffekter, så kan det være, man beslutter at finansiere et offentligt tiltag på for eksempel 500 millioner kroner ved at øge topskatten med en milliard kroner. Hvis selvfinansierungsgraden uden afsmitningseffekter nu er 100 procent, så betyder det, at topskatteyderne faktisk betaler det samme før og efter reformen. De ekstra 500 millioner kroner kommer alene i kassen, fordi den lavere produktivitet giver lavere offentlige udgifter, blandt andet via lavere overførselsindkomster, og det var formentlig ikke det, som var den politiske hensigt. Eksemplet illustrerer, hvordan djævelen ofte er i detaljen, når man diskuterer selvfinansierungsgrader.

Referencer

- De Økonomiske Konsulenter (2016). "Notat: Dynamiske effekter af reduktioner af marginalskatten." Notat til Finansudvalget og Skatteudvalget, Folketinget 22. juni 2016.
- De Økonomiske Råd (2011). "Dansk Økonomi, efterår 2011."
- Diamond, P. og E. Saez (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives* 25(4), 165–190.
- Feldstein, M. (1995). "The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act." *Journal of Political Economy* 103(3), 551–572.
- Feldstein, M. (1999). "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax." *Review of Economics and Statistics* 81(4), 674–680.
- Immervoll, H., H. J. Kleven, C. T. Kreiner og E. Saez (2007). "Welfare Reform in European Countries: A Micro-Simulation Analysis". *Economic Journal* 117, 1–44.
- Kleven, H. J., M. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen og E. Saez (2011). "Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark". *Econometrica* 79, 651–692.
- Kleven, Henrik J. og Esben A. Schultz. 2013. "Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4), 271–301, 2014.
- Kleven, H. J. og C. T. Kreiner (2005). "Labor Supply Behavior and the Design of Tax and Transfer Policy." *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 143, 321–358.
- Kreiner, C. T., S. Leth-Petersen og P. E. Skov (2016). "Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, 233–257.
- Kreiner, C. T., J. R. Munch og H. J. Whitta-Jacobsen (2015). "Taxation and the Long Run Allocation of Labor." *Journal of Public Economics* 127, 74–86.
- Mirrlees, J. (1971). "An exploration in the theory of optimal income taxation." *Review of Economic Studies* 38, 175–208.

Artiklen er første gang publiceret i Samfundsøkonomen nummer 4, 2016.

