
Topskat, arbejdsudbud og velfærd

Claus Thustrup Kreiner
Hans Jørgen Whitta-Jacobsen
Professorer ved Københavns Universitet
I formandsskabet for De Økonomiske Råd

Høring om dynamiske effekter af lettelser af marginalskatte –
herunder topskatten
Christiansborg
Oktober 2014

51 mia. kr. (eller 8,3 pct. af alle personrelaterede skatter og afgifter) bliver betalt af de 42.767 danskere, der ligger i top 1 pct. af indkomstkalaen

51 mia. kr. (eller 8,3 pct. af alle personrelaterede skatter og afgifter) bliver betalt af de 42.767 danskere, der ligger i top 1 pct. af indkomstkalaen



Finansministeriets afdelingschef Lars Haagen Pedersen (til. sekretariatschef for vismændene) får svar fra overvismand Hans Jørgen Whitta-Jacobsen, vismand Claus Thustrup Kreiner og professor Jakob Roland Munch. Arkivfoto: Scanpix 2011

I en neutral konjunktursituation, som er det relevante for at vurdere de strukturelle effekter af en skattereform, er det ikke oplagt om nettoeffekten af sideeffekterne er positiv eller negativ. Samlet set kunne sideeffekter altså lige så vel gøre vores resultater stærkere som svagere. En økonomisk model er et forenklet virkelhedsbillede, så der vil altid være mange forhold fra virkeligheden, der ikke er med. Man må forsøge at inddrage de få forhold, der er mest afgørende for det analyserede problem og udelade andre forhold. Modellen i vores artikel er oplagt stærkt forenklet (som vi også skriver), og det kunne være relevant at forsøge at berige den. Vi tror ikke, og Markeprand har ikke sandsynliggjort, at sideeffekter ved jobsøgning er et af de ekstra forhold, man først ville vælge at berige den med. Markeprand fremlægger en empirisk figur, der på tværs af udvalgte OECD-lande ikke udviser en klar korrelation mellem højeste ekstra ressourcer at opnå en given stigning i sandsynligheden for jobtilbud. Men modellen har faktisk netop den omvendte effekt, at den viser, at produktiviteten også stiger.

Vi kan ikke se bort fra udgifterne

Topskattelættelser forbedrer ikke den offentlige saldo. Øget produktivitet betyder nemlig også øgede offentlige udgifter til lønoverførselsindkommer. I Finansministeriet mener vi ikke, der er grund til at ændre metoderne. Det er blevet billigere at betale topskatten, og det antages, at den offentlige saldo vil blive bedre.



Øget produktivitet som følge af topskattelættelser forøger de offentlige udgifter, fordi offentlige lønninger og sociale ydelser stiger, og det samme gælder overførselsindkomster så som kontantløst og førtidspension. Arkivfoto: Offe Weng/Scanpix

Finansministeriet udstillet

Denne sommer bragte Børsen en god nyhed: Man kan lette topskatten for de hårdtarbejdende danskere og gøre deres tilværelse lidt bedre. Man kan i samme ombering øge produktiviteten i samfundet og dermed danskernes indkomster. Og endelig behøver statskassen ikke gå glip af noget større provenu (måske endda tværtimod). Reelt udstiller økonomerne

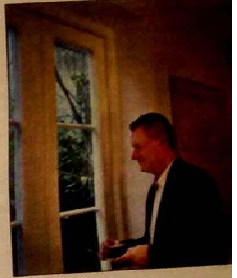


51 mia. kr. (eller 8,3 pct. af alle personrelaterede skatter og afgifter) bliver betalt af de 42.767 danskere, der ligger i top 1 pct. af indkomstkalaen

Så let afskaffer man ikke

Politikere og debattører har lynhurtigt krævet topskatten afskaffet på baggrund af ny dansk forskning, men de burde besinde sig, før der er langt fra forskning til virkelighed.

skynder lønmodtagere til at arbejde mere (timeeffekten), så får man det resultat, at selvfinansieringsgraden ved marginalskattelættelser vokser. Det er kun en teori. Som bekendt vil summen af to effekter med samme fortegn være større end den enkelte effekt alene. Mens der er tale om teoretisk interessante resultater, vil det selvfølgelig at foretage ufinansierede skattelættelser på denne baggrund være en fejltagelse.



BØRSEN

Vismænd kaster bombe i debat om topskat

Reelt udstiller økonomerne

Øget produktivitet som følge af topskattelættelser forøger de offentlige udgifter, fordi offentlige lønninger og sociale ydelser stiger, og det samme gælder overførselsindkomster så som kontantløst og førtidspension. Arkivfoto: Offe Weng/Scanpix

Kudelig vil offentlige overførselsudgifter som kontantløst og førtidspension via statsoplysningen blive rigtigt på det private arbejdsmarked. Samlet betyder det, at den offentlige saldo vil blive bedre.

Styrk din konkurrenceevne med over 30 km/h!

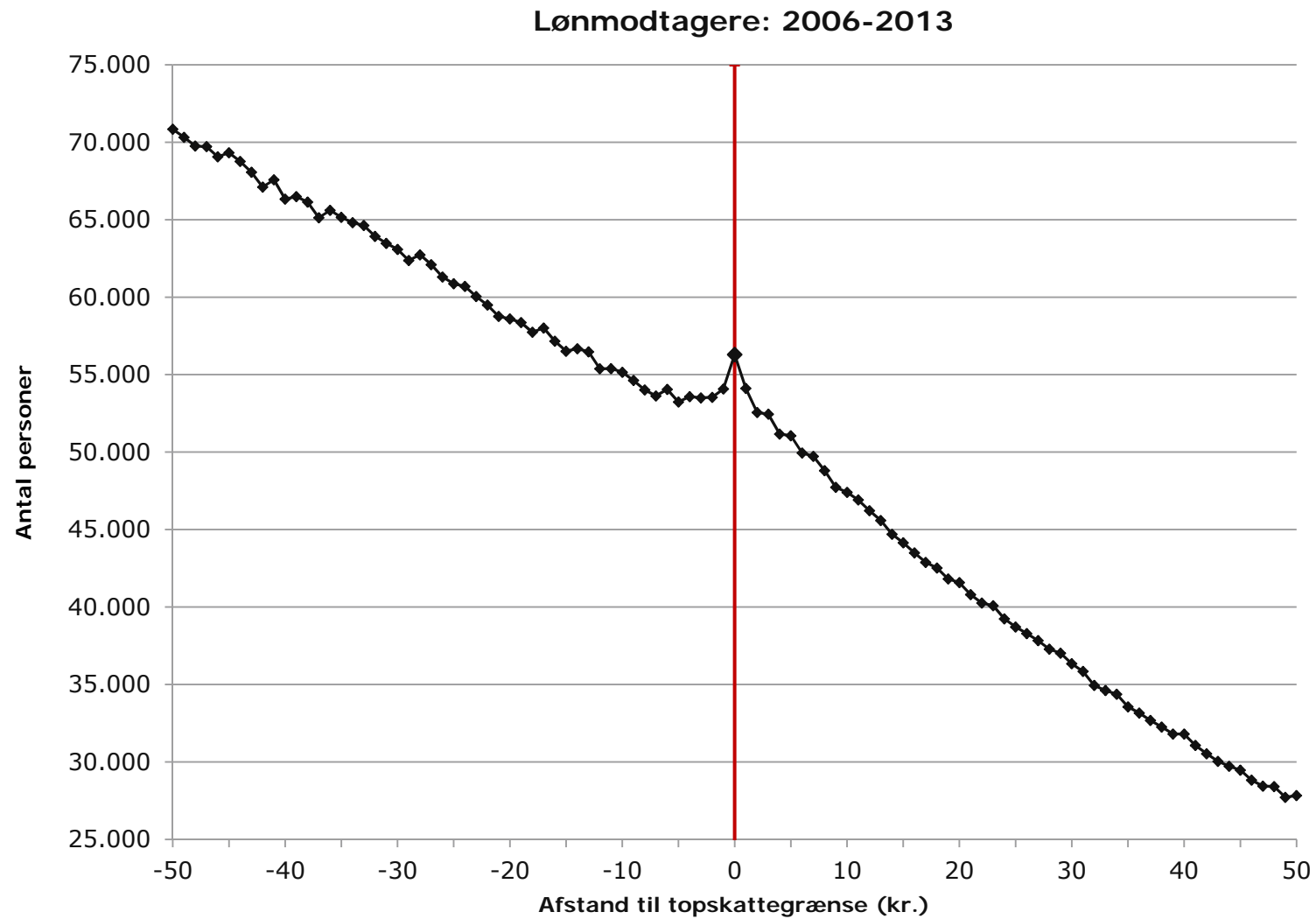
Miljøvenlige og energieffektive

Velkommen til nye veje

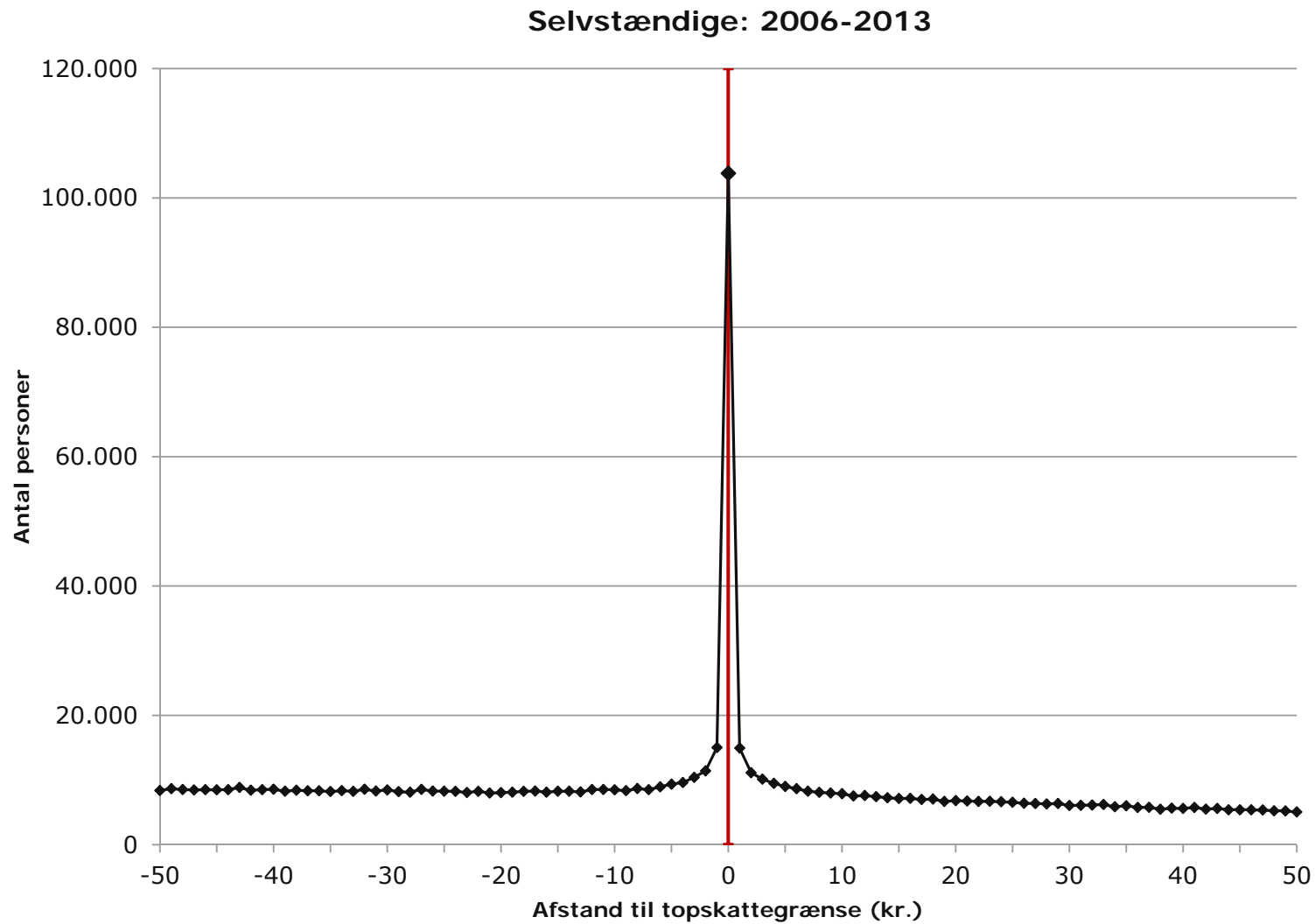
Oversigt

- i. Reagerer folk på skatteincitamentener?
- ii. Hvad er selvfinansieringsgrad, og hvorfor vigtigt?
- iii. Skattepolitiske målsætninger?
- iv. Typer af adfærdseffekter og elasticiteter?
- v. Hvad har betydning for selvfinansieringsgrad?
- vi. Måling af adfærdseffekter (elasticiteter) og α ?
- vii. Størrelse af selvfinansieringsgrad ved topskat?
- viii. Betydning af afsmitning på offentlige udgifter?

I. Reagerer folk på skatteincitamentener?



I. Reagerer folk på skatteincitamentener?



II. Hvad er selvfinansieringsgrad, og hvorfor vigtigt?

Eksempel

Effekt på det offentlige provenu af en sænkning af marginalskatteerne med 1 mia. kr.:

Mekanisk effekt (dvs. for given adfærd): - 1 mia. kr.

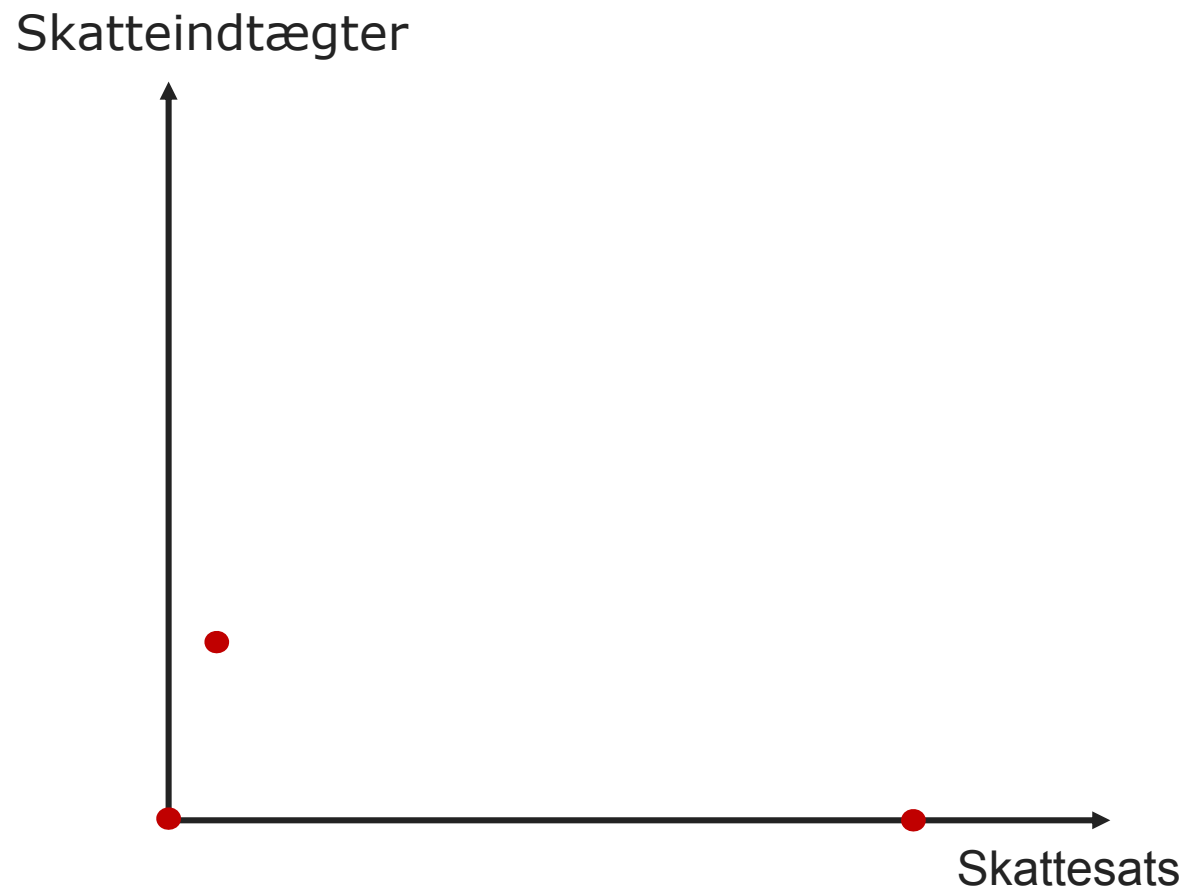
Adfærdseffekt (fx længere arbejdstid \Rightarrow højere indkomst \Rightarrow højere skattebetaling): + 0,4 mia. kroner

Selvfinansieringsgrad: $S = 0,4 / 1 = 40\%$

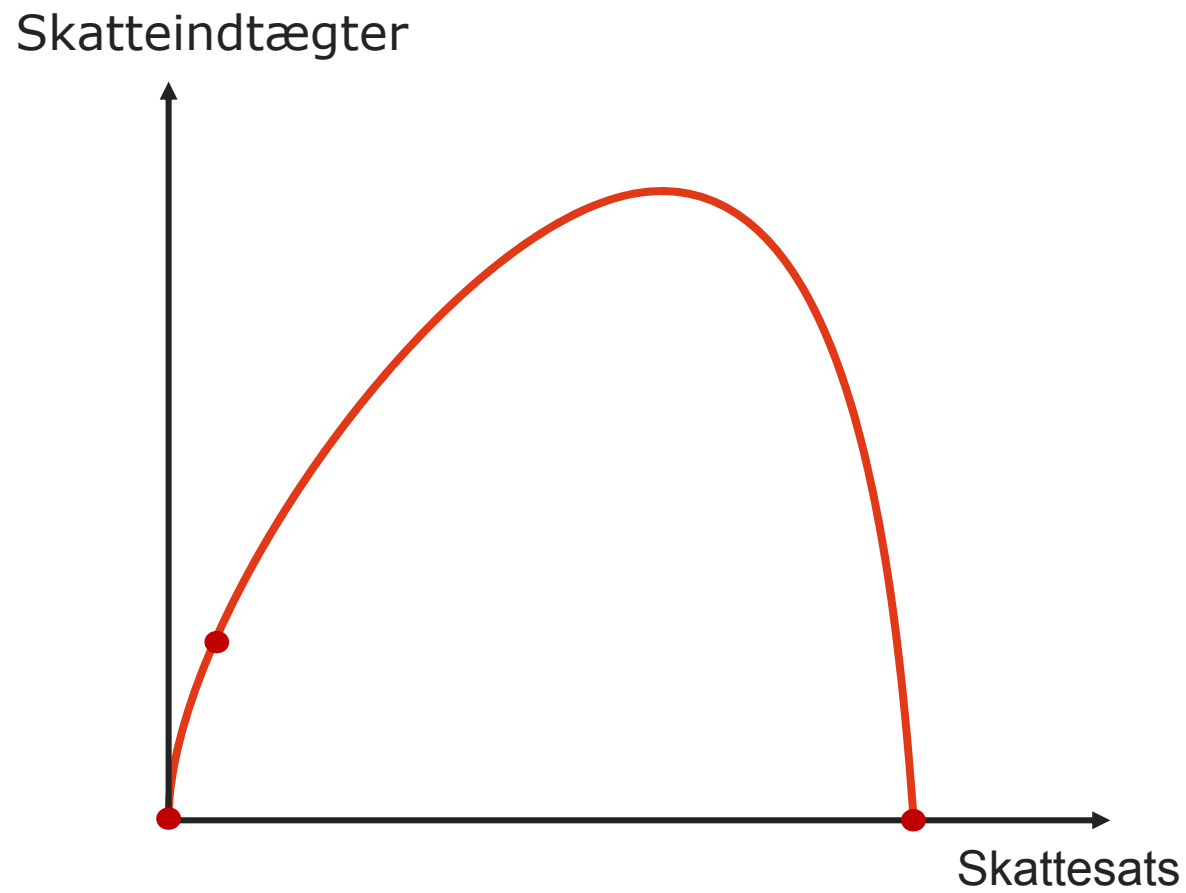
Selvfinansieringsgrad = velfærdsgevinst pr. krone skattelettelse

Ved en skattestigning på 1 mia. kroner er provenustigningen $1-S = 60\% = 0,6$ mia. kroner

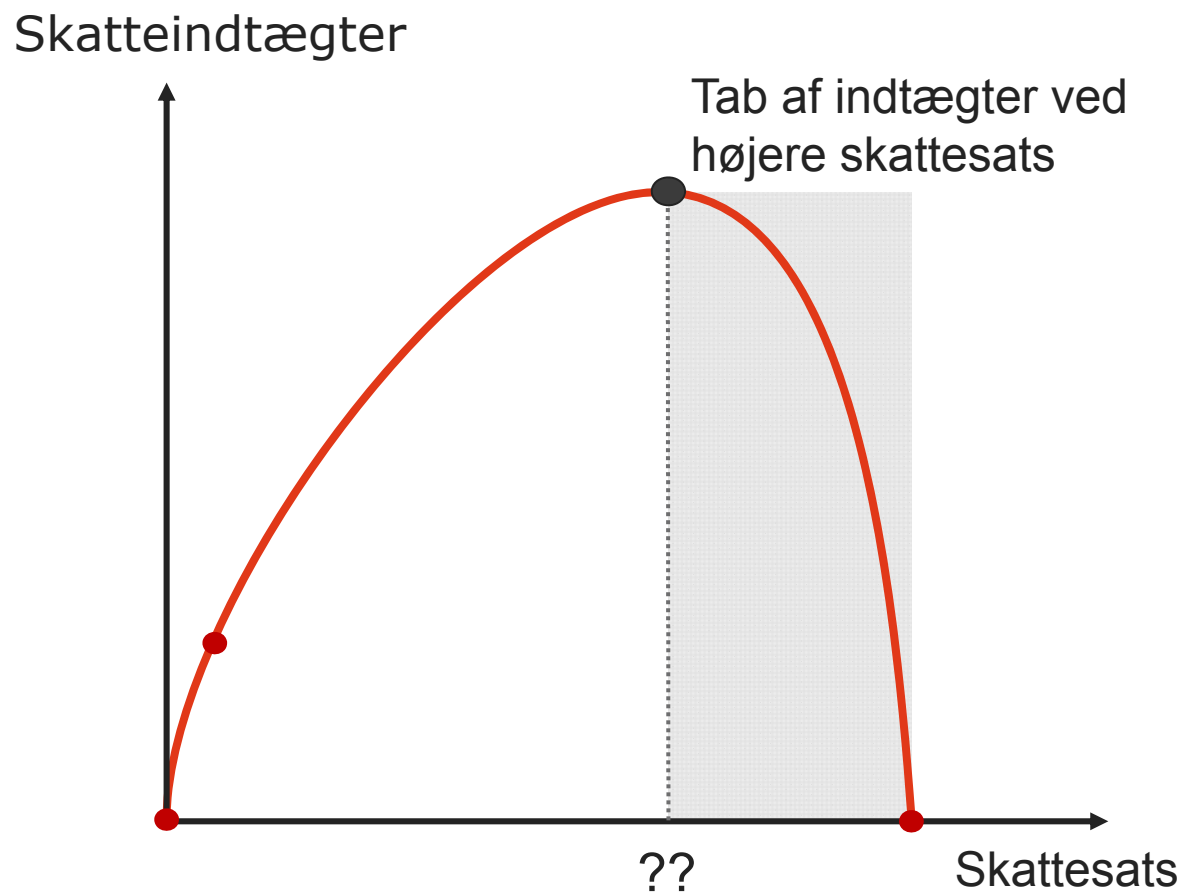
II. Hvad er selvfinansieringsgrad, og hvorfor vigtigt?



II. Hvad er selvfinansieringsgrad, og hvorfor vigtigt?



II. Hvad er selvfinansieringsgrad, og hvorfor vigtigt?



III. Skattepolitiske målsætninger?

Aggregeret velfærd/efficiens

- "Størrelse af kage"
- Undgå så vidt muligt, at skatteyderne kan "flygte" fra skatten
- Selvfinansieringsgrad måler velfærdstab

Indkomstlighed

- "Fordeling af kage"

I praksis et trade-off mellem lighed og efficiens

(Andre mål: Finansiering af offentlige udgifter, horisontal lighed, adfærdsregulering...)

IV. Typer af adfærdseffekter og elasticiteter?

A. Arbejdstimer

B. Timeløn

- Mobilitet (geografisk, jobtype), flid, opkvalificering, karrierevalg ...

C. Lovlig skatteundgåelse

- Frynsegoder, omklassificering af indkomst ...

D. Skatteunddragelse

- Sort arbejde, fifleri med selvangivelse ...

Arbejdsindkomst: $A+B$

Skattepligtig indkomst: $A+B+C+D$

Videnskabelig litteratur: Skift i fokus fra arbejdstimer (**A**) til fokus på arbejdsindkomst (**A+B**) og skattepligtig indkomst (**A+B+C+D**)

V. Hvad har betydning for størrelse af selvfinansieringsgrad?

Velfærdseffekt (W) og selvfinansieringsgrad (S) ved en sænkning af den effektive skattesats t gældende for indkomst z over beløbsgrænsen z^* :

$$W = S = \frac{t}{1-t} \cdot \varepsilon \cdot \alpha$$
$$\varepsilon = \frac{dz / z}{d(1-t) / (1-t)}$$
$$\alpha = \frac{z}{z - z^*}$$

t : Effektiv skattesats

ε : Elasticitet af indkomst z mht. efter-skat rate $1-t$ (styrke i adfærdsreaktionen)

α : Indkomstkonzentration – hvor tæt de berørtes indkomst er på beløbsgrænsen. Stor værdi \approx indkomst tæt på grænse \approx lille mekanisk provenutab ved skattelettelse

[ser i første omgang bort fra afsmitning på offentlige udgifter]

V. Hvad har betydning for størrelse af selvfinansieringsgrad?

Billigere at sænke topskat end bundskat?

Betragt person som tjener 400.000 kr. og betaler 65% i marginalskat

1. Lempelse af skat med 5% af hele indkomsten

⇒ Provenutab (*mekanisk*): 20.000 kr.

2. Lempelse af skat med 5% af indkomst over 360.000 kr.

⇒ Provenutab (*mekanisk*): 2.000 kr.

I begge tilfælde lempelse af marginalskat på 5%-point

⇒ Adfærd øger indkomst med 10.000 kr. (elasticitet ≈ 0.2)

⇒ Person får heraf selv 4.000 kr.

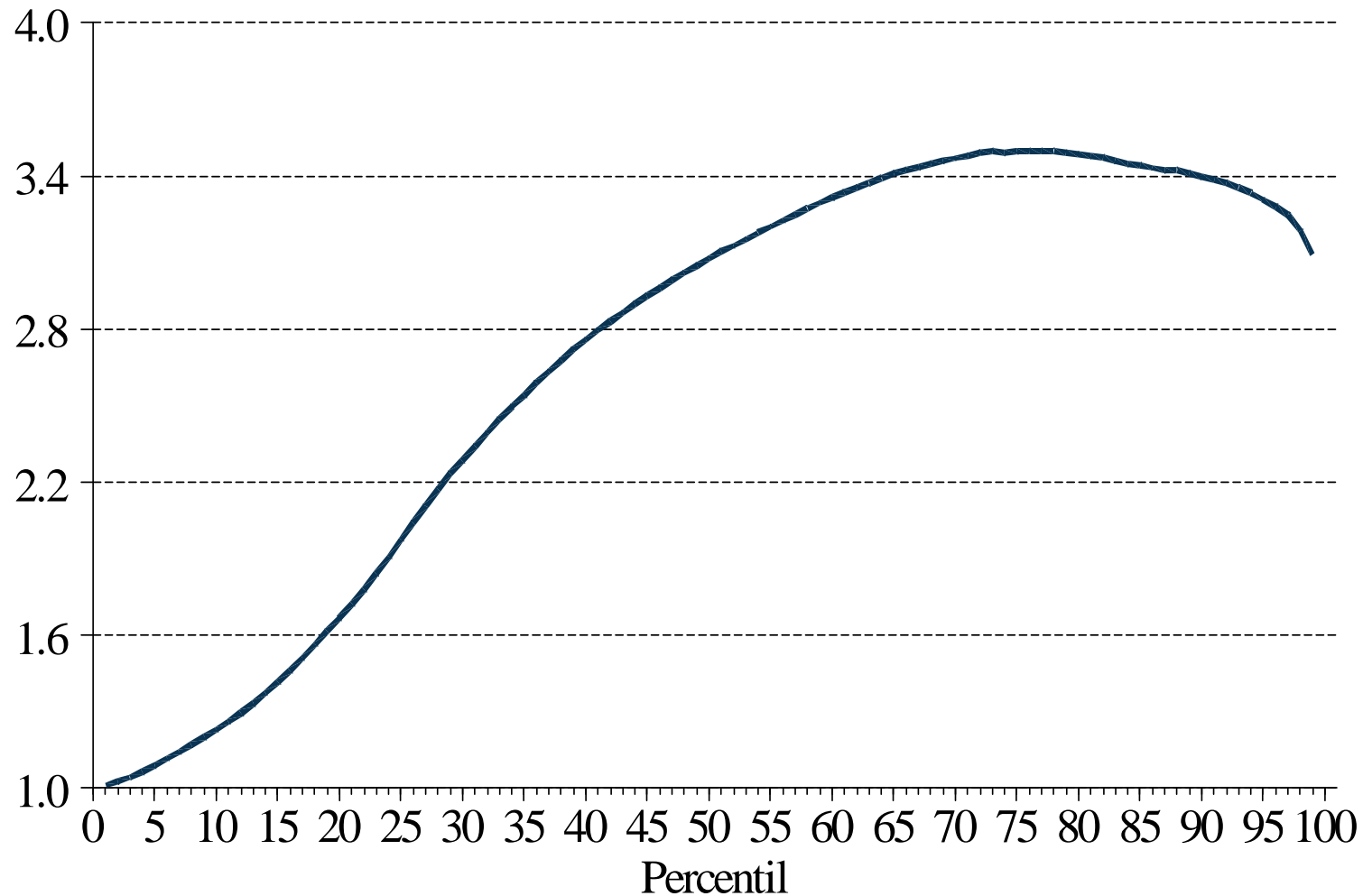
⇒ Person betaler ekstra skat (*adfærd*) på 6.000 kr.

1. Skatteindtægter (*total*): $-20.000 + 6.000$ kr. = -14.000 kr.

2. Skatteindtægter (*total*): $-2.000 + 6.000$ kr. = $+4.000$ kr.

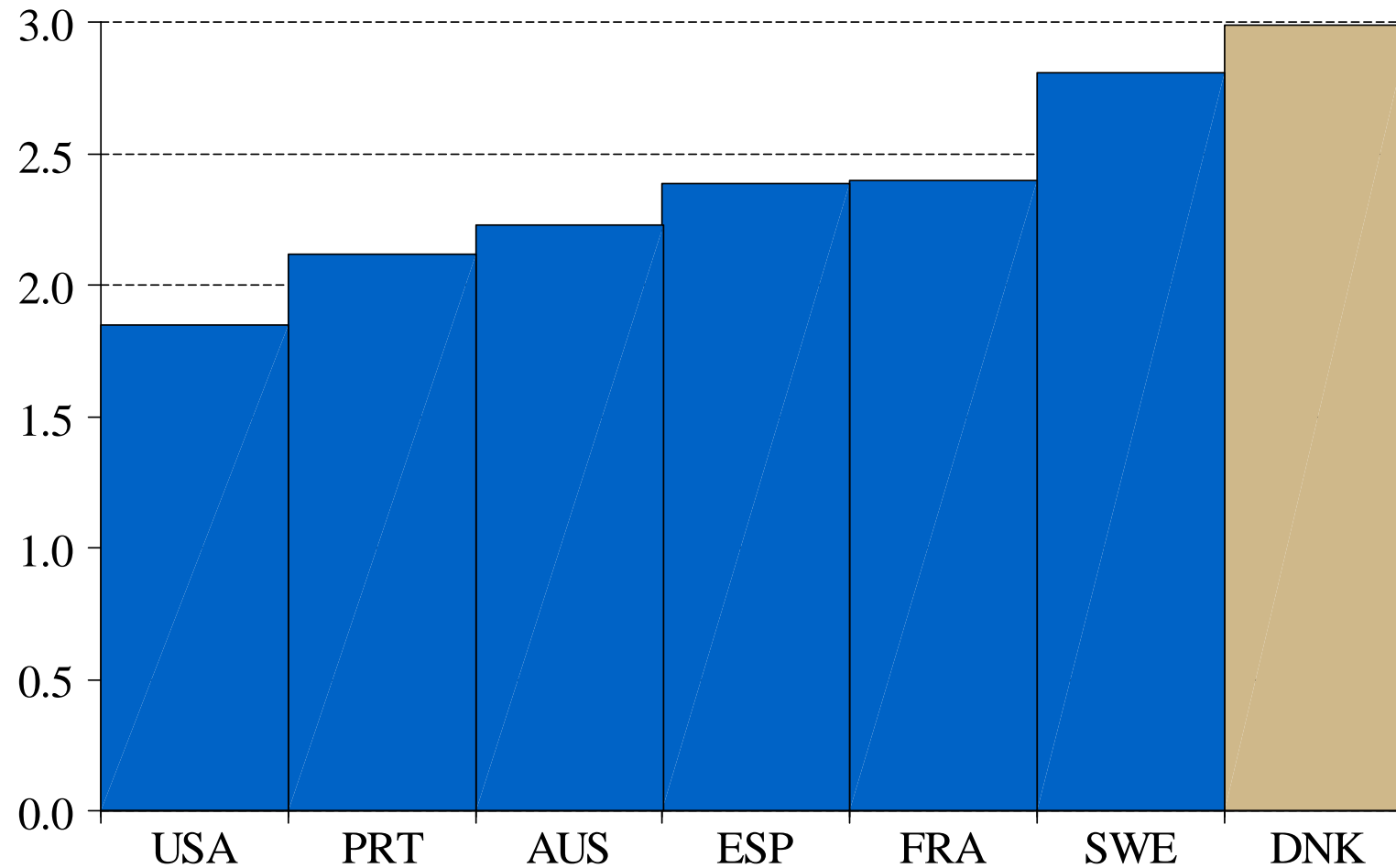
VI. Måling af α ?

Udvikling i α -parameter på tværs af lønfordeling



VI. Måling af α ?

α -parameter i den øverste indkomstdecil på tværs af lande, 2004



VI. Måling af elasticiteter?

Usikkerhed, usikkerhed, usikkerhed...

Svær at måle

Ideelle eksperiment: Giv en tilfældig udvalgt stikprøve af danskere væsentlig lavere/højere marginalskat over en årrække

Naturligt eksperiment: Skattereformer (men *små* reformer, som påvirker *alle* er ikke velegnet)

Vil gerne kende langsigtet adfærdseffekt (elasticitet)

Langsigtede effekter er normalt større end kortsigtede effekter (men ikke nødvendigvis)

VI. Måling af elasticiteter?

Finansministeriet

- Anvender en gennemsnitlig timeelasticitet på 0,1; svagt faldende i indkomst
- Bygger på Frederiksen, Graversen og Smith, CLS Working paper, 2001. Svag identifikation

Saez, Slemrod og Giertz, 2012, *Journal of Economic Literature*

- Oversigt over litteratur, som anvender skattereformer til at identificere elasticitet mht. skattepligtig indkomst
- "The best available estimates range from 0.12 to 0.40... midpoint of 0.25" (for USA)
- Elasticitet stigende i indkomst; stor del skyldes tilsyneladende skatteundgåelse

VI. Måling af elasticiteter?

Kleven og Schultz, 2013, udkommer i *American Economic Journal: Economic Policy*

- Arbejdsindkomst-elasticitet for DK i interval 0,05-0,2, men med vægt på det høje estimat
- Identificeret via skattereformer
- Større elasticiteter på langt sigt end på kort sigt
- Måling ved brug af små skattereformer vil undervurdere elasticitet
- Højere elasticitet for kapitalindkomst
- Elasticitet svagt stigende i indkomst

Bækgaard, 2012, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*

- Arbejdsindkomstelasticitet på langt sigt for DK i interval 0,25-0,4 for mænd (0,02-0,13 for kvinder, men stor usikkerhed)
- Identificeret via skattereformer
- Større elasticiteter på langt sigt end på kort sigt

VI. Måling af elasticiteter?

Chetty m.fl., 2011, *Quarterly Journal of Economics* og Chetty, 2012, *Econometrica*

- Arbejdsindkomst elasticitet
- Bunching metode (fx spring i marginalskat ved topskattegrænse)
- Viser at der er friktioner på kort sigt \Rightarrow undervurderer størrelse af den relevante langsigtede elasticitet
- Estimat med friktion på 0,02 for DK; friktionsfri estimat på 0,3

Kreiner, Munch, Whitta-Jacobsen, 2014, udkommer i *Journal of Public Economics*

- Arbejdsindkomstelasticitet på langt sigt drevet af arbejdskraftmobilitet
- Arbejdskraftmobilitet ikke fanget ordentlig ved skattereform-metode samt bunching-metode
- Effekt kan være stor: elasticitetsestimater i interval 0,15-0,35
- Svag identifikation

VI. Måling af elasticiteter?

Anden relevant nyere empiri for Danmark

Kleven, Landais, Saez, Schultz, 2014, *Quarterly Journal of Economics*

- Mobilitet over landegrænser

Kreiner, Leth-Petersen, Skov, 2014, *Papers and proceedings of the American Economic Review*

- Skatteundgåelse

Kleven, Knudsen, Kreiner, Pedersen, Saez, 2011, *Econometrica*

- Skatteunddragelse

VI. Måling af elasticiteter?

Konklusioner?

Stor usikkerhed

Bedst viden om arbejdsindkomstelasticitet:

- Elasticitet i intervallet 0,05-0,35 kan ikke udelukkes; et centralt interval kunne være 0,1-0,2 (subjektive vurdering)
- Ikke-faldende i indkomst

Opsplitning i timeeffekt og produktivitetseffekt er usikker

VII. Topskat og selvfinansieringsgrader

	Skattesats (t)	Fordeling (α)	Elasticitet (ε)	Selvfinans. (S)
Benchmark	66	3,4	0,1	65%
Bundskat	66	≈ 1	0,1	20%
DK 2009	72	3,4	0,1	90%
USA indkomstford.	66	1,8	0,1	35%
Højere elasticitet A	66	3,4	0,15	100%
Højere elasticitet B	66	3,4	0,2	130%
Lavere elasticitet	66	3,4	0,05	35%
Lav skat, elasticitet A	56	3,4	0,15	65%

VIII. Betydning af afsmitning på offentlige udgifter?

Hvis produktivtetsstigning – men ikke stigning i arbejdstid – ved en marginalskattelettelse øger de offentlige udgifter procentvis en-til-en, så bliver selvfinansieringsgraden mindre end velfærdseffekten:

$$W = \frac{t}{1-t} \cdot \alpha \cdot \varepsilon_{indk} \quad , \quad S_A = \frac{t}{1-t} \cdot \alpha \cdot \varepsilon_{timer}$$

ε_{indk} er elasticitet af arbejdsindkomst eller skattepligtig indkomst

ε_{timer} er elasticitet af arbejdstimer

Et synspunkt er, at alene ε_{timer} skal indgå i S_A , fordi stigninger i private lønninger må forventes at give tilsvarende stigninger i offentlige lønninger og overførsler

Det kan være udtryk for formel takt- og satsregulering

VIII. Betydning af afsmitning på offentlige udgifter?

Hvis man accepterer dette "lønafsmitningssynspunkt":

#1 Kan S_A stå alene ved vurdering af skattetiltag?

To reformer med samme selvfinansieringsgrad (S_A). Den ene øger produktiviteten ($W > S_A$), den anden gør ikke ($W = S_A$). Hvilken er bedst?

Selvfinansiering er væsentlig for statens finanser, men effekten på velfærd er stadig vigtig for at vurdere tiltag

#2 Giver S_A et godt vurderingsgrundlag?

Betragt tilfælde, hvor $S_A = 50\%$ og $W = 100\%$. Hvis man hæver topskatten svarende til 1 mia. kroner (mekanisk), får man 500 mio. kroner i provenu. Hensigtsmæssigt?

Intet provenu fra topskatteydere! Provenuet kommer udelukkende via lavere offentlige lønninger og overførsler.

VIII. Betydning af afsmitning på offentlige udgifter?

Er "lønafsmitning" et forventeligt resultat på langt sigt?

Langsigtede tilpasningsprincipper i velfærdsstaten:

- Privatansattes velfærd og offentligt ansattes velfærd skal udvikle sig parallelt: Ellers rekrutteringsproblemer
- Beskæftigedes velfærd og overførselsmodtageres velfærd skal udvikle sig parallelt: Ellers skævtræk af velfærd

Løbende stigning i produktivitet øger private lønninger og privatansattes velfærd \Rightarrow offentlige lønninger og overførsler skal stige i samme takt (takt- og satsregulering kan ses som implementering)

En stigning i *arbejdstid*, som følge af lavere marginalsat, giver ikke i sig selv højere velfærd (indkomstgevinst modsvares af øget indsats) \Rightarrow offentlige ansatte og overførselsmodtagere skal *ikke* kompenseres

En stigning i *produktivitet*, som følge af lavere marginalsat, giver ikke i sig selv højere velfærd (indkomstgevinst modsvares af øget indsats) \Rightarrow offentlige ansatte og overførselsmodtagere skal *ikke* kompenseres

Konklusioner vedr. topskat

Indkomstfordeling blandt højt lønede i DK er meget "sammenpresset" i et internationalt perspektiv + effektiv marginal beskatning er forholdsvis høj (ca. 66 pct.) ⇒ Selvfinansieringsgrad er væsentlig højere i DK end i fx USA

Topskattelettelse

En mindre lettelse af topskatten vil muligvis være selvfinansierende på langt sigt, men det er meget usikkert, og dynamiske effekter kommer gradvist

Evt. topskattelettelser bør være mekanisk finansieret på kort sigt

Topskatteøgning

Væsentlig risiko for at en højere topskat ikke vil give et større skatteprovenu på langt sigt

Finansiering af udgiftstiltag via højere topskat er problematisk, fordi finansieringen risikerer at blive eroderet på langt sigt