



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

10. november 2017

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 23 (Alm. del) af 13. oktober 2017 stillet efter ønske fra Joachim B. Olsen (LA)

Spørgsmål

Hvad vil effekten på beskæftigelse, BNP og Gini-koefficienten være af at forhøje topskattesatsen med hhv. 5, 10 og 15 pct. point? Vil ministeren desuden oplyse selvfinansieringsgrad, umiddelbart merprovenu og merprovenu efter tilbageløb og adfærd i beregningerne? Vil ministeren på baggrund af disse beregninger vurdere IMF-publikationen "Fiscal Monitor, oktober 2017", herunder særligt en af hovedkonklusionerne om at "There is no strong empirical evidence showing that progressivity has been harmful for growth." (s. 13 i publikationen) og hvorvidt dette udsagn ifølge ministerens vurdering er gældende for Danmark?

<http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>

Svar

Grundlaget for topskatten består overordnet set af personlig indkomst og den del af den positive nettokapitalindkomst der overstiger et grundbeløb på 42.800 kr. (2017-niveau) for enlige og 85.600 kr. for sambeskattede. Når forhøjelsen af topskattegrænsen er fuldt indfaset, betales der topskat på 15 pct. af den del af grundlaget for topskat, som overstiger topskattegrænsen på 499.700 kr. (2022-regler i 2017-niveau).¹

Effekterne på beskæftigelse baseres på skønnede ændringer henholdsvis i timetal og deltagelse (ved ændringer i topskatten vil deltagelseeffekten dog være beskednen). Skønnet for det ændrede timetal beregnes på baggrund af arbejdsudbudsligninger for hhv. mænd og kvinder, der skaleres, så den lønvægtede substitutionselasticitet er 0,1², jf. *besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 471 af 1. september 2016*. Ved en forhøjelse af topskattesatsen fra 15 til 20 pct. skønnes arbejdsudbuddet reduceret svarende til 4.000 fuldtidspersoner, jf. *tabel 1*.³ Tilsvarende skønnes en forhøjelse fra 15 til 25 pct. at reducere arbejdsudbuddet svarende til 9.000 fuld-

¹ Der gives nedslag i topskatten, hvis personens indkomstskatteprocenter (ekskl. kirkeskat) tilsammen overstiger de skrå skatteløfter for hhv. personlig indkomst og positiv nettokapitalindkomst.

² Den lønvægtede indkomstelasticitet udgør -0,02.

³ Det er lagt til grund at de skrå skatteløfter for hhv. personlig indkomst og positiv nettokapitalindkomst justeres parallelt med forhøjelserne af topskattesatsen.

tidspersoner, mens en forhøjelse fra 15 til 30 pct. skønnes at reducere arbejdsudbuddet svarende til 15.100 fuldtidspersoner.

Det er veldokumenteret, at der er en nær empirisk sammenhæng mellem ændringer i arbejdsudbuddet og ændringer i beskæftigelsen. Det gælder både, når man betragter den historiske udvikling, og når man ser på tværs af lande. Der har været – og vil også fremadrettet være – perioder med konjunkturudsving, hvor udviklingen i arbejdsstyrke og beskæftigelse kan afvige fra hinanden. Men set over en længere tidshorisont har en forøgelse af arbejdsudbuddet altid været ledsaget af en omtrent tilsvarende stigning i beskæftigelsen, *jf. kapitel 5 i Finansredegørelse 2014 for en nærmere uddybende beskrivelse.*

Også fra et teoretisk perspektiv er det den alment accepterede opfattelse, at mens beskæftigelsen (og til dels også arbejdsudbuddet) på kortere sigt også vil være påvirket af efterspørgslen efter arbejdskraft – og dermed af den aktuelle konjunktursituation – så vil beskæftigelsen på længere sigt (i en normal konjunktursituation) alene afhænge af strukturerne på arbejdsmarkedet og af størrelsen af arbejdsudbuddet.

Det er således en grundlæggende præmis og forudsætning i Finansministeriets beregninger, at reformer, som øger det effektive arbejdsudbud, også på sigt fører til en tilsvarende forøgelse af den strukturelle beskæftigelse. På den baggrund lægges det til grund, at effekten på beskæftigelsen af en forhøjelse af topskatteprocenten svarer til den ovenfor anførte virkning på arbejdsudbuddet.

Reduktioner i arbejdsudbuddet som følge af højere topskattesats vil have virkninger på det strukturelle niveau for BNP. Skønnet for BNP-effekten tager udgangspunkt i den samlede lønsumseffekt af det lavere arbejdsudbud.

BNP-skønnet indregner således ikke eventuelle produktivitetseffekter som følge af højere marginalskat, herunder de økonomiske incitamenter til at øge sin produktivitet ved at uddanne sig, at lægge en større indsats i arbejdet, at tage en højere stilling og at skifte job eller karriere. Derudover indregnes ikke marginalskatternes eventuelle betydning for eksempelvis tiltrækning og fastholdelse af international arbejdskraft i Danmark.

En forhøjelse af topskattesatsen fra 15 til 20 pct. vurderes på den baggrund at reducere det strukturelle BNP med 5,2 mia. kr. Ved en forhøjelse fra 15 til 25 pct. vurderes det strukturelle BNP reduceret med 11,6 mia. kr., mens en forhøjelse fra 15 til 30 pct. vurderes at reducere det strukturelle BNP med 19,5 mia. kr.

Den umiddelbare virkning af en forhøjelse af topskattesatsen med 5 pct.-point afspejler sig i en reduktion i indkomstforskellene, målt ved Gini-koefficienten, på 0,3 pct.-point. Tilsvarende vurderes en forhøjelse af topskattesatsen med henholdsvis 10 og 15 pct.-point at reducere Gini-koefficienten med henholdsvis 0,7 og 1,0 pct.-point.

Tabel 1**Virkninger af forhøjelser af topskattesatsen, 2025-regler i 2017-niveau**

	Virkning på arbejds- udbud	Virkning på BNP	Virkning på Gini- koefficien- ten	Umiddelbar provenu- virkning	Saldovirk- ning efter tilbageløb	Saldovirk- ning efter tilbageløb og adfærd	Selvfinan- sierings- grad
	Personer	Mia. kr.	Pct.-point	Mia. kr.	Mia. kr.	Mia. kr.	Pct.
En forhøjelse af topskatte- grænsen til 20 pct.	-4.000	-5,2	-0,3	5,6	4,2	2,6	39
En forhøjelse af topskatte- grænsen til 25 pct.	-9.000	-11,6	-0,7	11,2	8,4	4,6	45
En forhøjelse af topskatte- grænsen til 30 pct.	-15.100	-19,5	-1,0	16,8	12,7	6,0	52

Anm.: Opgørelsen er baseret på oplysninger om befolkningen for indkomståret 2014 fremskrevet til 2017-niveau samt en genberegnet indkomstskat ved fuldt indfasede vedtagne skatteregler.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen på baggrund af en 3,3 pct. stikprøve af befolkningen.

Selvfinansieringsgraden af personskatteændringer, fx en ændring i topskattesatsen, beregnes ud fra saldoeffekten af den afledte virkning på arbejdsudbuddet (det dynamiske provenu) sat i forhold til saldoeffekten efter tilbageløb, men før adfærd.

Selvfinansieringsgraden udtrykker således, hvor stor en del af det umiddelbare provenu efter tilbageløb, som ikke vil blive realiseret som følge af *reduceret* arbejdsudbud.

Den opgjorte saldoeffekt efter tilbageløb og adfærd ved en forhøjelse af topskattesatsen fra 15 til 20 pct., er godt 2,6 mia. kr., hvilket svarer til, at selvfinansieringsgraden er på 39 pct. Ved en forhøjelse af topskattesatsen fra 15 til 25 pct. kan saldoeffekten opgøres til 4,6 mia. kr. svarende til, at selvfinansieringsgraden er 45 pct. Ved en forhøjelse af topskattesatsen fra 15 til 30 pct. er saldoeffekten 6,0 mia. kr. mens selvfinansieringsgraden er 52 pct.

Det bemærkes, at selvfinansieringsgraden er voksende i antallet af pct.-point, topskattesatsen hæves. Det er der flere grunde til, herunder, at den marginale arbejdsudbudseffekt som hovedregel vil være stigende med størrelsen af skatteforhøjelsen. Det kan illustreres med følgende eksempel: Hvis marginals-katten hypotetisk er 50 pct., og denne forhøjes med 1 pct.-point, svarer det til en reduktion af marginallønnen efter skat på 2 pct.⁴ Hvis marginals-katten derimod hypotetisk er 75 pct., og denne forhøjes med 1 pct.-point, svarer det til en reduktion af margi-

⁴ Hvis marginals-katten er 50 pct., så udgør marginallønnen efter skat (100 pct. – 50 pct. =) 50 pct. af marginallønnen før skat. Når marginals-katten forhøjes med 1 pct.-point reduceres marginallønnen efter skat tilsvarende med 1 pct. af marginallønnen før skat. Den relative reduktion i marginallønnen efter skat ved at hæve marginals-katten med 1 pct.-point er dermed (1/50 =) 2 pct.

nallønnen efter skat på 4 pct.⁵ Givet arbejdsudbudselasticiteten vil den første forhøjelse derfor medføre en mindre reduktion af arbejdsudbuddet end efterfølgende forhøjelser.

Hertil kommer virkningerne af, dels at jo mere skatten sættes op, jo større et tab vil der være i skatteindtægterne for hver time, arbejdsudbuddet reduceres som følge af ændret adfærd, dels at jo højere skatten er, jo lavere vil arbejdsudbuddet – og dermed den umiddelbare virkning af yderligere stigninger – være.

IMF's Fiscal monitor, October 2017 – Tackling Inequality

Den rapport fra IMF (Den Internationale Valutafond), der henvises til i spørgsmålet, handler om, hvordan man med finanspolitiske værktøjer kan skabe en mere lige fordeling af indkomster og forbrugsmuligheder. Specifikt kigges der på tre forskellige typer værktøjer: Progressiviteten i skattesystemet, borgerløn (universal basic income⁶) og offentlige udgifter til uddannelse og sundhedsvæsen.

Rapportens analyser er baseret på en sammenligning på tværs af lande. Ved analyser på tværs af lande er det vigtigt at holde landenes forskellige udgangspunkter i mente. Det gælder for Danmarks vedkommende særligt i forhold til finanspolitikken, hvor Danmark er kendetegnet ved at have en relativt stor offentlig sektor og et forholdsvist højt skattetryk. Det er ikke sikkert, at de finanspolitiske værktøjer virker på samme måde for Danmark, som de gør for et land med en offentlig sektor og et skattetryk, som er tættere på (eller under) gennemsnittet blandt de betragtede lande.

IMF konkluderer blandt andet i rapporten, at progressiviteten i indkomstskatterne igennem de seneste tre årtier har været faldende i de fleste højtudviklede økonomier. IMF peger i forlængelse heraf på, at der ikke er stærk evidens for, at progressivitet i skattesystemer har en negativ virkning på den økonomiske vækst, og at det derfor kan være muligt at øge ligheden ved at øge marginalsatterne i toppen i lande med relativt lave skattesatser og lav progressivitet i indkomstskatterne.

Om borgerløn konkluderer IMF, at mens en sådan ordning kan have fordele i mindre udviklede økonomier, så er det usandsynligt, at borgerløn vil være en effektiv substitut til veludviklede sociale sikkerhedsnet.

Afslutningsvist peger IMF på, at der kan være store potentialer i at reducere ulighed gennem øget fokus på uddannelse og sundhedsvæsenet. Disse potentialer er åbenlyst størst for lande med en meget ulige adgang til denne type ydelser.

⁵ Hvis marginalsatten er 75 pct. så udgør marginallønnen efter skat (100 pct. – 75 pct. =) 25 pct. af marginallønnen før skat. Den relative reduktion i marginallønnen efter skat ved at hæve marginalsatten med 1 pct.-point er dermed (1/25 =) 4 pct.

⁶ Begrebet har ikke nogen fuldstændig entydig definition. Dog menes ofte en overførselsindkomst, der uden betingelser udbetales til alle borgere i et givet land, og som er uafhængig af øvrig indkomst eller andre forhold.

Der spørges helt specifikt til en vurdering af konklusionen om, at der ikke er nogen stærk empirisk evidens for, at progressivitet i skattesystemer skulle have en negativ virkning på den økonomiske vækst.

I Finansministeriets langsigtede fremskrivninger er væksten primært bestemt af arbejdsudbuddet og udviklingen i produktiviteten i den private sektor, herunder med et bidrag fra stigende uddannelsesniveaue. Da Finansministeriet ikke indregner en effekt af skatteændringer på produktiviteten og kun niveaueffekter på arbejdsudbud, vil den langsigtede vækst ikke være påvirket af ændringer i skattesystemet i Finansministeriets fremskrivninger.⁷

På kort sigt vil ændringer i skattesystemet – som illustreret ovenfor – have virkninger på strukturelt BNP. Der er dog efter Finansministeriets regneprincipper alene tale om en niveaueffekt via fx reduceret arbejdsudbud. Når arbejdsudbuddet og økonomien har tilpasset sig de nye skatteregler, vil økonomien således igen vokse med samme rate som ved uændrede skatteregler, men fra et nyt lavere niveau. Konklusionen er, at øget progression i skattesystemet via øgede marginalskatter eller i form af en provenuneutral omlægning som hovedregel vil reducere velstandsniveauet i Danmarks målt ved strukturelt BNP.

Den empiriske undersøgelse, som ligger til grund for IMF's afsnit om progression i skattesystemet, er stillet op på en måde, så effekterne både vil indeholde virkningerne på den langsigtede vækst, men også effekten af tilpasningen til et nyt strukturelt BNP-niveau herunder kortsigtede efterspørgselseffekter. I denne sammenhæng vil forventningen på baggrund af Finansministeriets regneprincipper være, at for et givet skatteprovenu vil ændringer i retning af et mere progressivt skattesystem som udgangspunkt påvirke den kortsigtede vækst som følge af tilpasning til et nyt lavere niveau for arbejdsudbuddet og dermed strukturelt BNP *jf. ovenfor*. Baggrunden for Finansministeriets regneprincipper er uddybet i *svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 379 af 28. juni 2016*.

Når IMF ikke finder denne sammenhæng i deres beregninger, kan det skyldes en række forhold. For det *første*, er det ikke kun progressiviteten i sig selv, som har betydning for arbejdsudbud og dermed BNP. Det generelle niveau for (marginal)skatterne spiller i høj grad også en rolle. Det fremgår imidlertid ikke af rapporten, at IMF's estimationsligning skulle indeholde et mål relateret til det generelle niveau af skatterne. I det tilfælde vil ændringer i progressiviteten kunne være blandet sammen med ændringer i skatternes generelle niveau.⁸ En øget progressivitet kan i IMF's beregninger således både være forbundet med en forøgelse af det samlede skatteprovenu via en stigning i marginalskatterne for lave indkomster og med en reduktion i det samlede skatteprovenu via en reduktion af marginalskatterne for høje indkomster. De to tilfælde vil efter Finansministeriets regneprincip-

⁷ Det er ikke et udtryk for, at der ikke kan være afledte virkninger på produktiviteten, men at der ikke er tilstrækkelig grundlag for at kvantificere sådanne eventuelle effekter.

⁸ I nogle af regressionerne indgår niveauet for den højeste marginalskat, men selv i disse regressioner indgår – så vidt som det fremgår af rapporten – ikke mål for det generelle niveau af skatterne.

per have modsatrettede effekter på arbejdsudbuddet, hvilket kan give støj i IMF's resultater.

For det *andet*, er det ikke klart, hvordan IMF håndterer muligheden for omvendt kausalitet. Lande, der forventer en periode med lav vækst, kan fx forsøge at modvirke dette (delvist) ved at reducere progressiviteten i skattesystemet. Dette vil kunne trække i retning af en positiv korrelation mellem progressivitet og vækst, som dog ikke er udtryk for en årsagssammenhæng.

For det *tredje*, kan det være vanskeligt at tage højde for alle de forskelle, der kan være på tværs af lande, og som er relevante for vækstudsigter og -muligheder samt effekter af ændringer i skattesystemet. Specielt vil landenes forskellige institutionelle forhold samt nærmere indretning af skatte- og overførselssystemet kunne spille en rolle. Her er det igen vigtigt at bemærke, at udgangspunktet for Danmark er et skattesystem med relativt høje marginalskatte – og fx udgangspunktet for marginalskatte vil have betydning for effekterne af at ændre disse i den ene eller den anden retning, *jf. ovenfor*.

Derudover kan præcisionen i IMF's estimationer være udfordret af, at de er lavet på relativt få lande.

Overordnet finder Finansministeriet ikke, at IMF's rapport giver grundlag for at drage konklusioner om årsagssammenhænge mellem ændringer i skattesystemet på den ene side og arbejdsudbuddet eller økonomisk vækst på den anden. Rapporten ændrer således heller ikke på, at Finansministeriets regneprincipper vurderes at give middelrette skøn for effekterne af skatteændringer.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister