

ROCKWOOL FONDENS FORSKNINGSENHED
ROCKWOOL FOUNDATION RESEARCH UNIT

24. januar 2014
BJ/-

Skatteudvalget
Folketinget, Christiansborg
1240 København K

Til udvalget med budstikken

Rockwool Fondens Forskningsenhed har i dag publiceret vedlagte nyhedsbrev om effekten på arbejdsudbuddet i 2010 af skattereformen samme år.

Det fremsendes til udvalgets orientering i 40 eksemplarer.

Venlig hilsen



Bent Jensen
Formidlingschef
Rockwool Fondens Forskningsenhed
Direkte nr.: 33 34 48 11

Skattereformen i 2010 blev brugt til skattetænkning og havde ingen realeffekt på indtjeningen det første år

Skattelettelsen i 2010 havde ingen effekt det første år på indtjeningen for de 25 procent bedst lønnede skatteydere, som havde størst fordel af reformen. Til gengæld var der en del, som fik indkomst optjent sidst i 2009 udbetalt i 2010.

Det viser en analyse, fra Rockwool Fondens Forskningsenhed. Analysen er udarbejdet af professorerne Claus Thustrup Kreiner og Søren Leth-Petersen fra Økonomisk Institut, Københavns Universitet, sammen med forsker Peer Ebbesen Skov fra Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Tanken med skattenedsættelsen i 2010 var, at de højtlønnede skulle tjene noget mere, enten ved at arbejde flere timer eller ved at arbejde mere produktivt. Dette skete ikke det første år med den lavere marginalskat. De højtlønnedes indkomst steg godt nok mere end andres fra 2009 til 2010, men hele den ekstra stigning kan tilskrives 'indkomstflytning': Skatteydere, som flyttede indkomst tjent sidst i 2009 til beskæftigelse i 2010.

Operation 'indkomstflytning' er fuldt lovlig. Det fungerer på den måde, at man aftaler med sin arbejdsgiver, at en del af lønnen tjent i de sidste måneder af året, her 2009, først udbetales i januar året efter, her 2010. Dette var naturligvis kun interessant, fordi skatten i 2010 var lavere end i 2009, hvilket skyldes 2010-skattereformen, som sænkede skatten af årsindkomster over 424.000 kr. fra 63 til 56 procent.

Det er den nye månedsvise indkomststatistik, som har muliggjort denne analyse. Hvis man analyserer lønmodtagernes reaktion på skattelettelsen fra 2010 alene ud fra årslønningerne, sådan som man hidtil har gjort, finder man da også en effekt i form af højere indtjening i 2010.

Effekt forventes på sigt

At der ikke har været nogen effekt det første år, betyder ikke, at skattelettelsen ingen effekt vil have på arbejdsudbudet, men formentlig blot at effekten er længe om at slå igennem. Professor

Betydningen af skatter

Skatter er afgørende for finansieringen af velfærdsstaten. Rockwool Fondens Forskningsenhed følger dette tema gennem to vinkler: I hvilket omfang betaler borgerne de skatter, de er forpligtet til? Og hvordan påvirker skatterne borgernes arbejdsudbud? I 2010 blev der gennemført en række skattelettelser, som Rockwool Fondens Forskningsenhed undersøger forskellige aspekter af. Dette nyhedsbrev præsenterer de første resultater fra projektet. Analysen fremlægges for et internationalt publikum på The American Economic Associations konference i januar 2014 i Philadelphia.

Claus Thustrup Kreiner siger. "Det er almindelig kendt, at den kortsigtede effekt af en skatteændring er mindre end den langsigtede, og jeg forventer, at effekten viser sig på sigt." Han tilføjer samtidig, at det omvendt er bemærkelsesværdigt,

Det er meget overraskende, at der ikke var nogen effekt i 2010 af en så mærkbar nedsættelse af skatten. Omkostningerne ved at tilpasse sit arbejdsudbud er tilsyneladende store.

Torben Tranæs

at der slet ikke har været nogen effekt det første år. "Man har godt vidst, at den kortsigtede effekt, man målte, var for stor, fordi den indeholdt indkomstflytning, men vi havde ikke forestillet os, at hele effekten det første år kunne skyldes indkomstflytning".

Det er muligt, at den dybe krise, som Danmark befandt sig i i 2010, har gjort det vanskeligt for folk at øge deres indtjening, selv om de måtte ønske det. "Det er meget overraskende, at der ikke var nogen effekt i 2010 af en så mærkbar nedsættelse af skatten. Omkostningerne ved at tilpasse sit arbejdsudbud er tilsyneladende store, og den økonomiske krise har ikke gjort det lettere" siger forskningschef i Rockwool Fondens Forskningsenhed, Torben Tranæs, og tilføjer: "Men det kan også være, at de korttidseffekter, man plejer at måle, blot har været udtryk for indkomstflytning. Når 2012-tallene er klar, og der således er data fra de første tre år med de nye regler, må vi se, hvordan billedet ser ud."

Relativt få flyttede indkomst, men: Jo højere løn, desto mere indkomstflytning

Skatteyderen er blandt de fem bedst lønnede i virksomheden, han har en god likviditet og er velinformeret om skattelovgivningen. Det er profilen på de lønmodtagere, der gjorde mest brug af muligheden for at flytte indkomster mellem 2009 og 2010, hvor de lavere marginalsatter trådte i kraft.

Blandt toplaget i danske virksomheder, defineret som de fem bedst lønnede, benyttede 6-8 procent sig af indkomstflytning, mens gennemsnittet for hele gruppen af lønmodtagere med over 35.000 kr. i skattepligtig månedlig indkomst lå på ca. 2,7 procent. Og andelen var yderligere stigende, hvis skatteyderen havde frie midler at disponere over i banken og et kendskab til skattelovgivningens muligheder for indkomstflytning. Det fremgår af den nye analyse af indkomstflytning fra Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Analysen viser også, at det var relativt få personer, der flyttede indkomst, men at denne begrænsede personkreds så til gengæld flyttede store beløb. Definerer man aktiviteten ved, at mere end 50 procent af lønnen i december 2009 overflyttedes til januar 2010, var det omkring 6.000 skatteydere, der udskød udbetalingen af løn for at opnå skattefordele. De bedst lønnede flyttede i gennemsnit 30 procent af december 2009-lønnen til januar 2010.

Selv om indkomstflytning fandt sted på tværs af alle sektorer i den private økonomi, kan der registreres forskelle brancherne imellem. Medarbejderne i den finansielle sektor lå med en andel på 1,5 procent på trods af et formodet godt kendskab

til skattelovgivningen under gennemsnittet på 2,7 procent for alle brancher. Mindre overraskende er det nok, at revisorerne var aktive over gennemsnittet. Her valgte knap en ud af ti at flytte indkomst fra december 2009 til januar 2010.

Offentligt ansatte er tilbageholdende

Mens toplederne i den private sektor var aktive med at flytte indkomster fra slutningen af 2009 til begyndelsen af 2010 for at opnå skattefordele, viser analysen, at de vellønnede medarbejdere i den kommunale sektor var tilbageholdende med at flytte indkomster. Det peger på betydningen af de institutionelle forhold for potentialet for indkomstflytning.

Institutionelle begrænsninger kan også bidrage til at forklare et andet af analysens resultater, nemlig at højtlønnede medarbejdere i de store virksomheder var mindre aktive end højtlønnede medarbejdere i mindre virksomheder. Andelen af lønmodtagere i toplaget, der praktiserede indkomstflytning, var dog uændret høj – uanset virksomhedens størrelse.

Få kender reglerne

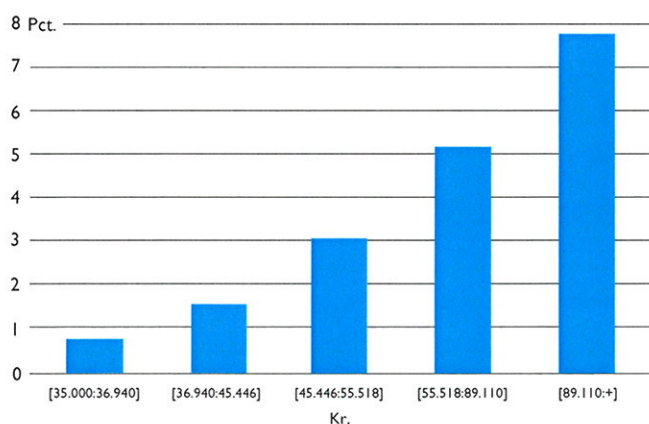
I forbindelse med analysen har forskerne også gennemført en undersøgelse af kendskabet til muligheden for fuldt legalt at flytte lønninger i forbindelse med skattereformen. Selv om denne mulighed blev omtalt i medierne i perioden op til årsskiftet 2009-10, og selv om det fremgik af presseomtalen, at fænomenet var fuldt lovligt, viste forskernes undersøgelse alligevel et begrænset kendskab.

Kun en tredjedel af undersøgelsens respondenter svarede således, at det kunne betale sig at flytte indkomst fra 2009 til 2010, og kun omkring en tredjedel mente, at det var fuldt legalt.

Andelen der både fandt, at det kunne betale sig, og at det samtidig var fuldt legalt, lå på 13 procent blandt respondenter med månedlige indkomster mellem 30. og 35.000 kr.

Her adskilte de højtlønnede, dvs. gruppen med månedlige indkomster på over 35.000 kr. sig, idet 17 procent i denne gruppe var vidende om den skattemæssige fordel og dennes legalitet.

FIGUR 1
Andel, der flyttede indkomst fra december 2009 til januar 2010, i de forskellige indkomstgrupper.



KILDE: ROCKWOOL FONDENS FORSKNINGSENHED
PÅ BAGGRUND AF INDBERETNINGER AF MÅNEDLIGE INDKOMSTER TIL SKAT

Andelen af lønmodtagere, der flyttede indkomst fra december 2009 til januar 2010, var stigende med den månedlige indkomst.

Analyser af månedsdata giver ny indsigt i den kortsigtede effekt af reformen i 2010

Tidligere analyser af effekten af 2010-reformen har vist dynamiske effekter i form af et løft i indkomstdannelsen mellem 2009 og 2010. Udviklingen i den månedlige indkomst angivet som et gennemsnit af årsindkomsten for en lønmodtager, der nød godt af ændringerne i topskatten, vil da også typisk se ud som vist i figur 2.

Figuren angiver en tydelig stigning i den gennemsnitlige månedlige indkomst mellem 2009 og 2010, hvilket umiddelbart taler for en dynamisk effekt af skattereformen. Den burde indeholde et betydeligt element af selvfinansiering.

Nu giver muligheden for at trække på månedlige lønindberetninger, og ikke som i figur 2 alene beregnede månedlige gennemsnit, altså årsindkomsten, forskerne lejlighed til mere detaljeret at følge, hvad der egentlig skete omkring årsskiftet 2009 og 2010. I figur 3 ser vi lønindkomsten for den samme person som i figur 2,

men nu opgjort på faktisk indberettede månedlige indkomster.

Det fremgår, at lønindkomsten for december 2009 ligger påfaldende lavt, mens lønindkomsten for januar 2010 omvendt ligger påfaldende højt.

Figurens bevægelser afspejler indkomstflytning. Løn, der er optjent i december 2009, udskydes helt legalt til udbetaling og beskatning under de mere gunstige skatteregler i 2010.

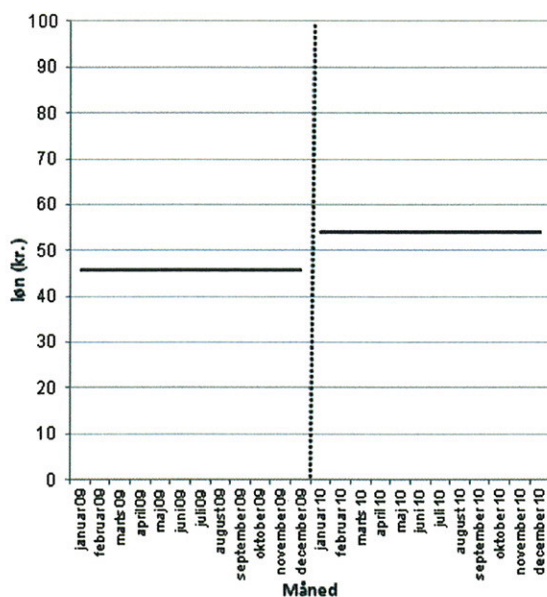
Væk er de dynamiske effekter i 2010.

Undersøgelsens publicering:

Claus Thustrup Kreiner, Søren Leth-Petersen og Peer Ebbesen Skov. December 2013. *Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records*. Rockwool Fondens Forskningsenhed.

FIGUR 2

Eksempel: Indkomst opgjort ved månedlige gennemsnit af årsindkomsten i 2009 og 2010 for en lønmodtager, der tjente mere end 35.000 kr. i 2008

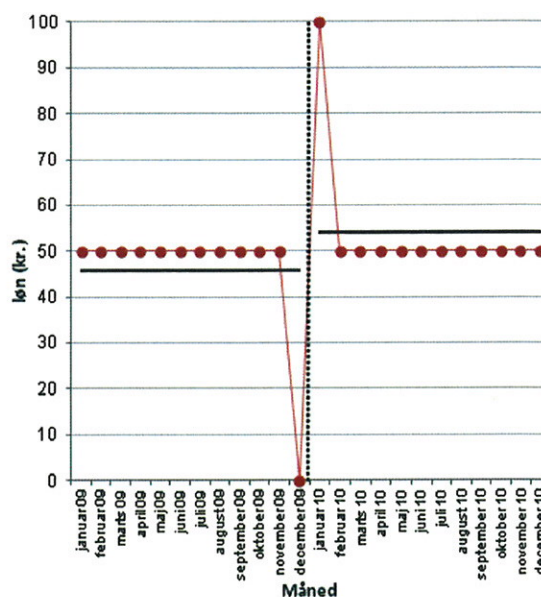


KILDE: ROCKWOOL FONDENS FORSKNINGSENHED

Opgjort som et månedligt gennemsnit beregnet ud fra årsindkomsten var der tale om en identificerbar stigning i lønindkomsten fra 2009 til 2010.

FIGUR 3

Eksempel: Indberettede månedlige indkomster i 2009 og 2010 for en lønmodtager, der tjener mere end 35.000 kr. i 2008



KILDE: ROCKWOOL FONDENS FORSKNINGSENHED

En gennemgang af de faktisk indberettede månedlige indkomster viser, at indkomstfremgangen fra 2009 til 2010 alene baserer sig på indkomstflytning fra december 2009 til januar 2010.

Skat og arbejdsudbud

Når regeringen gennemførte skattereformen i 2010, var det med det sigte at mindske det, der kaldes forvriddinger i økonomien, som altid følger af skatter. Skat på arbejde forvrider den måde, folk bruger deres tid på, idet den får folk til at bruge mere tid og energi på at holde fri, end de ellers ville have gjort. Reformen sigter mod at mindske denne forvriddning og dermed fremkalde et ekstra arbejdsudbud. Ekstra arbejdsudbud enten i form af flere timer og/eller i form af, at folk arbejder mere effektivt samt "skattetænker" mindre: Med andre ord, at der tjenes og indberettes højere indkomster.

Økonomisk teori peger ikke på en entydig effekt af lavere skat på arbejdsindkomst: På den ene side vil de lavere skatter give en større økonomisk gevinst pr. arbejdstime, og dermed bliver fritid dyrere – og det betyder, at folk vil arbejde mere og holde mindre fri. Denne effekt betegnes som *substitutionseffekten*. På den anden side har vi den såkaldte *indkomsteffekt*: Arbejdsudbudet sænkes, fordi man kan fastholde og endda øge sin indkomst med lavere arbejdsindsats.

Hvilken effekt, der er stærkest, afhænger af hvilken type skattereform, der er tale om. Jo mere det er den gennemsnitlige skat, som sænkes, desto mere vil indkomsteffekten modvirke stigningen i arbejdsudbudet, og jo mere det er skatten af den sidste tjente krone, marginalskatten, som sænkes, desto mere vil arbejdsudbudet stige via substitutionseffekten. Når man ændrer satserne i skattesystemet, ændrer man

både gennemsnits- og marginalskatten for de berørte skatteydere; for nogle mest det sidste og for andre begge dele. Hvis man fx sænker topskatten, så betyder det alene lavere marginalskat for dem, som kun akkurat tjener nok til at betale topskat. Deres gennemsnitlige skat ændres meget lidt. Skatteydere, som tjener dobbelt så meget, får til gengæld en betragtelig reduktion i deres gennemsnitsskat sammen med den lavere marginalskat.

Den empiriske forskning i kølvandet på en række skattereformer i Danmark og i udlandet har vist, at substitutionseffekten er størst for en række af de typiske reformer, og navnlig for reformer som Forårspakke 2,0 fra 2010, der overvejende ændrede skatten for de højeste indkomster, er provenuneutrale og udvider skattegrundlaget. Derfor er forventningen, at 2010-reformen øger arbejdsudbudet, og dermed har en vis selvfinansieringsgrad. Forskningen har dog også taget forbehold over for, at dele af indkomsten i et år med højere beskatning, dvs. før reformen, kan blive flyttet til det følgende år, det første år med en lavere beskatning.

Den nye analyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed supplerer nu den eksisterende litteratur ved for første gang at måle udbudseffekten af en skatteændring, hvor der er taget højde for indkomstflytning. Og resultatet er altså, at stigningen i indkomster fra 2009 til 2010 som følge af skattenedsættelsen helt overvejende byggede på indkomstflytning.

Dynamiske effekter tager tid

Umiddelbart taber staten et provenu, når skatterne sættes ned for grupper af skatteborgere (den direkte eller mekaniske provenueffekt). Men dele af det tabte vindes ind ved, at folk arbejder mere, arbejder med en højere produktivitet, eller snyder mindre i skat (den adfærdsmæssige provenueffekt). Dette tager tid, noget mere end andet, men er, hvad den empiriske forskning peger på vil ske. Staten vinder ved, at en større mængde arbejde målt i værdi bliver beskattet. Dette er de såkaldte *dynamiske effekter*, og det kompenserer det umiddelbare provenutab, hvis substitutionseffekten er større end indkomsteffekten, jf. ovenfor. For statskassen er det relevante mål ikke det faktisk præsterede antal arbejdstimer, men den indkomst arbejdet fremkalder, og som bliver indberettet til skattevesenet.

Den andel af det direkte provenutab ved en reform, der dækkes af de ekstra indkomster som en evt. adfærdseffekt genererer, kaldes reformens selvfinansie-

ringsgrad. Ved en reduktion af topskatten, som det skete med 2010-reformen, regner Finansministeriet med en selvfinansieringsgrad på omkring 60 pct., og nye studier peger på en endnu højere selvfinansieringsgrad.

Nu viser analysen fra Rockwool Fondens Forskningsenhed, at 2010-reformens reduktion af topskatten havde en selvfinansieringsgrad på nul det første år. På helt kort sigt har der ikke været noget kompenserende provenu via øget arbejdsudbud fra de danskere, som nød godt af reformen.

Det skal dog pointeres, at der formentlig er tale om en temmelig isoleret udebleven effekt for 2010. Det tager tid for de dynamiske effekter at slå igennem, der er tilpasningsomkostninger, som skal overvindes, og den økonomiske krise har ikke gjort det lettere. På lidt længere sigt forventes det, at de vellønnede danskere vil reagere på skattereformen med et større og mere effektivt arbejdsudbud.

Rockwool Fondens Forskningsenhed. Nyhedsbrev (ISSN 1396-1217) udgives for at informere offentligheden om resultaterne af den løbende forskning i Enheden.

Nyhedsbrevet er ikke ophavsretligt beskyttet og må frit citeres eller kopieres med fornøden kildeangivelse.