

FOLKETINGET



INTERNT

Til Finansudvalget og Skatteudvalget

De Økonomiske Konsulenter

Til: Udvalgets medlemmer

Dato: 22. juni 2016

Notat: Dynamiske effekter af reduktioner af marginalskatten

Sammenfatning

Notatet analyserer, om de forventede arbejdsudbudseffekter af skattereformer er indtruffet. Analysen er udarbejdet efter anmodning fra Finansudvalget.

Det korte svar er, at det kan man ikke sige, da ikke er foretaget nyere undersøgelser af effekten på arbejdsudbuddet af ændringer i marginalskatten. Finansministeriets metode tager udgangspunkt i en ældre artikel fra 2001, der benytter data fra 1996. Der er dog flere problematiske aspekter ved artiklen gennemgået i notatet.

Konklusionen af analysen er, at solide empiriske erfaringer med dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet på danske data er sparsomme.

Vi foreslår, at man tydeligt præsenterer konsekvenser af skattereformer uden indregning af dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet.

Derudover anbefaler vi, at man supplerer beregningerne med skøn for arbejdsudbudseffekter samt provenuvirkninger knyttet hertil angivet i et interval i lyset af usikkerheden vedrørende fastlæggelse af størrelsesordenen af arbejdsudbudseffekter.

I. Indledning

Finansudvalget har anmodet de økonomiske konsulenter i Folketinget om

"En analyse af erfaringerne med reduktioner af marginals-katten fra Danmark og andre lande, herunder om de forventede dynamiske effekter indtraf, og om selvfinansieringsgraderne var så store som forventet".

Det har vist sig, at være en ganske kompliceret og omfattende opgave. Spørgsmålet er besvaret i en ret omfattende rapport, der uddyber analysen (vedlagt som bilag). Notatet sammenfatter de vigtigste punkter fra rapporten.

Dynamiske effekter betegner afledte effekter af ændret økonomisk adfærd som følge af visse politiske tiltag. Notatet omhandler primært på *afledte effekter på arbejdsudbuddet*. Årsagen er, at størstedelen af de afledte konsekvenser i Centraladministrationens beregninger typisk kan henføres til ændringer, som følge af øget arbejdsudbud¹.

Virksomheder på arbejdsudbuddet af ændringer i personskatter er sammensat af dels en **deltagelseeffekt** og dels en **timeeffekt**. Deltagelseeffekten angiver ændringen i antallet af beskæftigede, når gevinsten ved at være i beskæftigelse frem for at være på overførselsindkomst ændres. Timeeffekten angiver ændringen i antallet af arbejdstimer for allerede beskæftigede personer ved ændringer i den marginale gevinst af den sidst tjente krone. Analysen fokuserer på timeeffekten.

Timeeffekten består af to modsatrettede effekter. Den ene effekt er, at en højere marginalløn efter skat giver tilskyndelse til at arbejde mere i stedet for at holde fri (substitutionseffekten, populært kaldet "gulerodseffekten"), og den anden, at det samme forbrug kan opnås ved mere fritid og mindre arbejdsindsats (indkomsteffekten, populært kaldet "hængekøje-effekten).

Overordnet er notatet opbygget i tre dele:

Afsnit II omhandler de forventede arbejdsudbudsvirkninger og provenueffekter knyttet hertil af større skattereformer siden 2002. Reformernes virkning tager udgangspunkt i de vurderinger, der lå til grund på aftaletidspunktet.

Afsnit III undersøger det forskningsmæssige belæg bag de centrale antagelser om arbejdsudbudselasticiteter i centraladministrationens modeller.

Afsnit IV sammenfatter, om andre lande indregner dynamiske effekter fra arbejdsudbudseffekter til finansiering af skattereformer.

Afslutningsvis konkluderer afsnit V på analysen.

¹ Skatteudvalget 2015-16 SAU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 214, 1. marts 2016: <http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/sau/spm/214/svar/1304375/1605789.pdf>

II. Skøn for de forventede effekter af skattereformer siden 2002

Et nøgleord i spørgsmålet er *forventede* dynamiske effekter og selvfinansieringsgrader. Afsnittet kortlægger de forventede arbejdsudbudseffekter og provenuændringer knyttet hertil af nyere skattereformer².

Finansministeriets metode til beregning af arbejdsudbudsvirkninger blev, ifølge Finansministeriet, fastlagt i 2002 og er siden blevet anvendt uden større ændringer. Nedenstående tabel 1 viser en kortlægning af de forventede effekter af skattereformer siden 2002. Tidsperioden, for hvornår effekterne indtræffer, er ikke oplyst. Tabellen indeholder også provenueffekter som følge af adfærdsvirkninger.

Tabel 1: Skøn for de forventede arbejdsudbudseffekter af skattereformer siden 2002

Skattereform	Arbejdsudbud	Provenu som følge af	
		øget arbejdsudbud mv.	(mia. kr.)
2003 - Lavere skat på arbejdsindkomst 2004-2007	11.000	Ikke udregnet	
2004 - Forårspakken*	9.700	Ikke udregnet	
2007 - Lavere skat på arbejde	7.500	0,75	
2009 - Skattereformen (forårspakken 2.0)	19.300	5,5	
2010 - Genopretningspakken (kun skatteområdet)	-3.000	-0,8	
2012 – Skattereformen	15.800	3,4	
I alt	50.600		

Kilde: Se afsnittene om de enkelte skattereformer ovenfor i appendiks 1

*en fremrykning af "Lavere skat på arbejdsindkomst 2004-2007". Derfor tælles arbejdsudbudseffekten ikke med i summen

Af tabel 1 fremgår de forventede arbejdsudbudsvirkninger af skattereformerne. Tabellen viser, at den samlede forventede arbejdsudbudseffekt af skattereformer siden 2002 er på ca. 51.000 personer. Idet Finansministeriet antager, at kvinder reagerer kraftigere på marginalskatteændringer end mænd, må man formode, at en betydelig større andel af det øgede arbejdsudbud udgøres af kvinder end mænd.

Ifølge Finansministeriets metode betyder et øget arbejdsudbud, at antallet af offentlige ansatte isoleret set falder, da det samlede antal arbejdstimer i den offentlige sektor antages at være uændret³. Af tabellen ovenfor fremgår det, at stort set alle de seneste skattereformer har øget arbejdsuddet. Det fremgår dog ikke, hvor mange færre offentlig ansatte disse skattereformer forventes at medføre i lovforslagene.

Selvfinansieringsgrader

Et element i det af Finansudvalget stillede spørgsmål er, om selvfinansieringsgraderne er så store som forventet. Selvfinansieringsgraden udtrykker den andel af provenutabet af en skattenedsættelse, der genvindes via effekten på arbejdsuddet.

² Kortlægningen tager primært udgangspunkt i lovforslagene af skattereformerne, der er uddybet i appendiks 1 i hovedrapporten.

³ Skatteudvalget 2015-16 SAU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 25, 8. marts 2016: <http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/sau/spm/250/svar/1305832/1608184.pdf>

En selvfinansieringsgrad på 0 betyder, at der ikke er nogen positiv effekt på arbejdsudbuddet og dermed på de offentlige finanser. En selvfinansieringsgrad på 1 indikerer, at hele det direkte provenutab genindvindes via øgede skatteindtægter, som følge af en stor stigning i arbejdsudbuddet.

Størrelsesordenen af de forventede selvfinansieringsgrader af skattereformer er ikke hidtil offentliggjort i lovforslagene. Dermed er det ikke muligt at svare på, om de forventede selvfinansieringsgrader er indtruffet.

Selv hvis de forventede selvfinansieringsgrader på aftaletidspunktet udregnes, er det ikke muligt at svare på, om selvfinansieringsgrader af nyere skattereformer rent faktisk er indtruffet, idet der ikke efterfølgende er udarbejdet konkrete empiriske analyser af arbejdsudbudsvirkninger.

Hertil kommer, at der er meget stor usikkerhed om de anvendte arbejdsudbudselasticiteter, der skaber selvfinansieringsgraden, så det i sig selv gør det svært, at sige noget om selvfinansieringen.

III. Hvad gør Finansministeriet og (De Økonomiske Råd)?

Dette afsnit diskuterer validiteten af de forskningsmæssige bidrag, centraladministrationen bruger til at underbygge deres beregninger af arbejdsudbudsvirkninger. Først redegøres for Finansministeriets og andre ministeriers metode til beregning af arbejdsudbudsvirkninger. Dernæst diskuteres dele af det forskningsmæssige grundlag bag metoden.

Finansministeriets vurdering af arbejdstidens følsomhed over for ændringer i marginallønnen efter skat, for så vidt angår timeeffekten, tager afsæt i en artikel eller rettere et diskussionsoplæg fra 2001, hvor der er anvendt en spørgeskemaundersøgelse fra 1996⁴. Artiklen benævnes Frederiksen m.fl. (2001) i resten af notatet.

Timeeffekten består som nævnt tidligere af to modsatrettede effekter. Timeeffekten måles empirisk ved at estimere såkaldte substitutions- og indkomstelasticiteter. Substitutionselasticiteten måler, hvor mange procent arbejdsudbuddet stiger, når marginallønnen efter skat stiger med 1 pct. samtidig med, at den disponible indkomst holdes konstant. Substitutionselasticitetens størrelse anvendt af Finansministeriet er på 0,1 og er hentet fra ovennævnte artikel.

Indkomstelasticiteten måler, hvor mange procent arbejdsudbuddet stiger, når indkomsten forøges med 1 pct. samtidig med, at marginallønnen efter skat holdes konstant. Indkomstelasticiteten anvendt af Finansministeriet og estimeret i artiklen af Frederiksen m.fl. (2001) er ikke helt ens. Størrelsen af de to modsatrettede effekter har afgørende betydning for, hvor meget arbejdsudbuddet reagerer på ændringer i skattesystemet.

Derudover benytter Finansministeriet også følgende resultater fra artiklen. Det antages, at substitutionselasticiteten aftager med indkomsten, så højtlønnede reagerer

⁴ Frederiksen, A., Graversen, E. K., & Smith, N. (2001). "Overtime work, dual job holding and taxation." IZA Discussion Paper

mindre på nedsættelse af marginalsattesatsen end lavtlønnede. Ligeledes antages det, at kvinder reagerer mere på reduktioner i marginalsatten end mænd. Kvinder har ifølge Finansministeriets metode en betydelig højere substitutionselasticitet end mænd.

Da Finansministeriet underbygger centrale antagelser ved beregning af arbejdsudbudsvirkninger med afsæt i Frederiksen m.fl. (2001), er artiklens kvalitet af afgørende betydning for troværdigheden af Finansministeriets beregningskonventioner vedr. arbejdsudbudsvirkninger.

Skattekommissionen anvendte de samme beregningsprincipper for adfærdsvirkninger som Finansministeriet i deres rapport fra 2009. De brugte en substitutionselasticitet på 0,1 for de beskæftigede. Derudover har De Økonomiske Råd også anvendt artiklen. I 2011 anvendte de Økonomiske Råd dog en højere substitutionselasticitet på 0,2, som det centrale skøn, altså dobbelt så højt.

Hertil er en anden vigtig forskel mellem Finansministeriet og De Økonomiske Råds metode, at De Økonomiske Råd er af den opfattelse, at man bør inkludere forbrugsafgifter i marginalsattesatsen. Marginalsattesatsen inkl. forbrugsafgifter er ifølge De Økonomiske Råd det relevante mål for den enkeltes økonomiske tilskyndelse til at arbejde.

Finansministeriet mener modsat ikke, at man bør inkludere forbrugsafgifter og benytter derfor en lavere marginalsattesats⁵. Det er vigtigt, fordi en nedsættelse af marginalsatten vil føre til en højere procentvis stigning i marginallønnen og dermed en højere arbejdsudbudseffekt og selvfinansieringsgrad, hvis marginalsattesatsen i udgangspunktet er høj.

Næste afsnit diskuterer validiteten af artiklen af Frederiksen m.fl. (2001), som Finansministeriets metode tager afsæt i. En samfundsvidenskabelig forskningsartikel forsøger typisk at fastlåse, at en statistisk sammenhæng er udtryk for en kausal effekt. Den statistiske sammenhæng er et mønster i data, hvor to variable samvarierer. Det kaldes også korrelation. Ofte er det dog vanskeligt at udlede, at en empirisk statistisk sammenhæng er udtryk for en kausal effekt. Der kan være flere grunde til. Nedenfor er nævnt nogle af de usikkerhedsfaktorer, der gør sig gældende.

Udeladte variable

Der har været rejst kritik af, at Frederiksen m.fl. (2001) bl.a. ikke tager højde for samspilseffekter mellem ægtefæller. Der er forskellige vurderinger af, hvor stor betydningen udeladte variable har for undersøgelsens resultater.

Artiklen er ekstremt sensitivt ift. modelspecifikation

Derudover er estimationsresultaterne fra Frederiksen m.fl. (2001) ikke særlig robuste. Denne pointe kan illustreres vha. nedenstående to tabeller.

⁵ For en uddybning af Finansministeriets argumentation for ikke at inkludere forbrugsafgifter se hovedrapporten.

En tidligere artikel af Graversen og Smith (1998) benytter samme datasæt som Frederiksen m.fl. (2001)⁶. En forskel mellem de to studier er, at Graversen og Smith (1998) udelader to variable. Det er en såkaldt stigmatiseringseffekt ved arbejdsløshed samt faste omkostninger ved et bijob⁷. Resultaterne fra artiklen af Graversen og Smith (1998) er vist i tabel 2.

Frederiksen m.fl. (2001) inkluderer disse variable. Det er artiklen, som Finansministeriet tager udgangspunkt i. Resultaterne er vist i tabel 3 nedenfor:

Tabel 2: Model uden bl.a. stigmatiseringseffekt

	Substitutionselasticitet	Indkomstelasticitet
Mænd	0,50	-0,14
Kvinder	0,91	-0,14

Kilde: Graversen, E. K. og Smith, N. (1998): *Labour supply, overtime work and taxation in Denmark*, Working Paper 98-06

Tabel 3: Model med bl.a. stigmatiseringseffekt⁸

	Substitutionselasticitet	Indkomstelasticitet
Mænd	0,05	-0,01
Kvinder	0,15	-0,01

Kilde: Frederiksen, A., Graversen, E. K., & Smith, N. (2001). "Overtime work, dual job holding and taxation. IZA Discussion Paper

Tabellerne viser, at elasticiteterne er betydeligt større i tabel 2, hvis man udelader visse variable end i tabel 3, der danner grundlag for Finansministeriets metode.

Tabellerne ovenfor viser således, at estimationsresultaterne er ekstremt sensitive ift. modelspecifikation.

Insignifikante estimater for mænd

En anden vigtig iagttagelse er, at estimaterne for substitutionselasticiteten for mænd samlet set er insignifikant. At effekten er insignifikant betyder, at det ikke kan afvises, at elasticitetens størrelse reelt er 0. Signifikante estimater betyder omvendt, at det afvises, at størrelsen reelt er nul. Estimaterne for kvinder er signifikante. Samlet set for begge køn er estimaterne dog signifikante, ifølge Finansministeriet⁹.

⁶ Graversen, E. K. og Smith, N. (1998): *Labour supply, overtime work and taxation in Denmark*, Working Paper 98-06.

⁷ Stigmatiseringseffekten afspejler ifølge artiklen, at arbejdsløshed har en negativ signalværdi for ens fremtidige jobmuligheder. Variablen konstrueres ved at antage værdien 1, hvis man arbejder og 0 ved arbejdsløshed.

⁸ Det kan tilføjes, at studiet er udgivet i en opdateret udgave i 2008. De centrale estimationsresultaterne er dog de samme som i 2008-studiet. Det kan dog tilføjes, at lønelasticiteten varierer fra 0,4 til 0,05 for mænd og fra 0,8 til 0,14 for kvinder.

⁹ Finansudvalget 2015-16 FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 182, 18. marts 2016:

<http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/fiu/spm/182/svar/1308864/1612442.pdf>

Identifikation er svag

Der er flere grunde til, at det kan være svært at udlede, at marginalskatte har en kausal effekt på arbejdsudbuddet. Problematikken uddybes ikke yderligere her, men det kan blot nævnes, at de Økonomiske Råd har påpeget, at identifikationen af den kausale effekt i artiklen er svag¹⁰.

Konklusionen er, at der er en række problematiske aspekter ved artiklen af Frederiksen m.fl. (2001), der gør, at resultaterne er ret usikre.

Elasticiteten af arbejdsudbud

Finansministeriet vurderer i et svar til Finansudvalget i 2016, at der er 30 studier på baggrund af danske data, som forsøger at fastlægge størrelsesordenen af elasticiteten af arbejdsudbuddet. De er alle fra før 2001.

Finansministeriet nævner, at en stor del af de 30 studier nævnt ovenfor er udført af de samme personer. En del af studierne kan derfor betragtes som forstudier, hvor de statistiske metoder løbende er blevet udbygget til det studie, som Finansministeriet i dag lægger til grund for vurdering af arbejdsudbudsvirkninger.

Elasticiteten af skattepligtig indkomst

Forskningsbidrag inden for området har været præget af, at valide data for **arbejdsudbuddet** har været svære at fremskaffe.

Alle nyere undersøgelser har fokuseret på at analysere effekten af marginalskatteændringer på den **skattepligtige indkomst** i stedet for arbejdsudbuddet, altså elasticiteten af den skattepligtige indkomst. Elasticiteten af skattepligtig indkomst angiver, hvor meget den skattepligtige indkomst stiger, hvis lønnen efter skat stiger med 1 pct. Afsnittet sammenfatter resultaterne af de nyere undersøgelser samt peger på vigtige metodiske udfordringer, jf. nedenfor.

Hovedspørgsmålet er, om man kan overføre resultaterne fra studier af *marginalskatters betydning for den skattepligtige indkomst* til at *marginalskatters betydning for arbejdsudbuddet*. Når man i stedet betragter marginalskatteændringers effekt på den skattepligtige indkomst, er der generelt enighed om, at der inddrages flere effekter end ved effekten på arbejdsudbuddet målt i timer.

Resultatet af litteraturgennemgangen af studierne af marginalskatteændringers effekt på den skattepligtige indkomst fremgår i nedenstående tabel 4:

¹⁰ Skatteudvalget 2014-15 SAU Alm.del Bilag 13, Høring om dynamiske effekter af lettelser af marginalskatte – herunder topskatten, oktober 2014, Kreiner, C. T. & Whitta-Jacobsen, H. J., Topskat, arbejdsudbud og velfærd.

Tabel 4: Oversigt over elasticiteter af skattepligtige indkomst i forskellige studier (kronologisk orden)

Elasticitet	Periode	Model	Forfattere af studie og år
tæt på nul (med indkomstflytning) 0,1 (uden indkomstflytning)	2008-2011*	Difference-in-difference	Kreiner, Leth- Pedersen og Ebbesen Skov (2015)
0,15-0,35	2004-2006	Strukturel model***	Kreiner, C. T., Munch, J. R., & Whitta-Jacobsen, H. J. (2015)
0,05-0,12	1980-2005	Difference-in-difference	Kleven, H. J., & Schultz, E. A. (2014)
0,14-0,2 (med indkomstflytning) 0,43 til 0,53 (uden indkomstflytning)	1994-2009**	Bundtning	Le Maire, D., & Schjerning, B. (2013)
Mænd: 0,073 på kort sigt og 0,265 på lang sigt, Kvinder: 0,014 på kort sigt og på 0,023 på lang sigt Ca. 0,11 for mænd og ca. 0,06 for kvinder	1994-2006	Fejlkorrektion Difference-in-difference	 Bækgaard, H. (2012)
0,01 (hele befolkningen), omkring 0,02 (gifte kvinder)	1994-2001	Bundtning	Chetty et al. (2011)
0,08 -0,01-(-0,03)	1996-2008	Udvidede model-specifikation Traditionelle metode	Holme (2011)
Omkring 0,2	1984-1987	Difference-in-difference	Schultz, E. A. (2011)
Minimum 0,34	1994-2001	Bundtning (makro-elasticitet)	Chetty et al. (2010)

* Månedlig løndata

** Data omfatter kun selvstændige

***Modellen inddrager arbejdskraftsmobilitet

For det første kan man bemærke, at der er variation i brug af estimationsmetoder i den nyere litteratur¹¹. Der er ikke bevæggrund for at sige, at der er en sammenhæng mellem estimationsmetode og størrelsen af elasticiteten. Alle estimater lægger i intervallet 0,01 til 0,53.

Der synes at være enighed om fortegnet af effekterne er positive, men der er imidlertid usikkerhed om elasticitetens størrelse.

Er indkomstflytning et metodisk problem?

Indkomstflytning er en metodisk udfordring, der i stigende grad forsøges at tage højde for. Problemet er, hvis en del af ændringen i den skattepligtige indkomst, som følge af ændrede skatteregler reelt skyldes, at der blot er flyttet indkomst fra et år til det næste, er det ikke et udtryk for en arbejdsudbudsvirkning.

Det ses også tydeligt af ovenstående tabel 4, at det giver relativt forskellige estimationsresultater alt efter, om man kontrollerer for indkomstflytning eller ej. Der fås hø-

¹¹ Tabellen indeholder ikke en udtømmende liste over studier.

jere estimater uden kontrol af indkomstflytning. Det tyder på, at studier, der ikke tager højde for indkomstflytning, overvurderer elasticiteten af den skattepligtige indkomst.

Spørgsmålet er, om indkomstflytning er et problem for Finansministeriets metode. Finansministeriets opfattelse er, at det ikke er et problem¹². Finansministeriet mener ikke, at de nyere studier af sammenhængen mellem marginalskatte og skattepligtig indkomst giver anledning til at ændre deres skøn for arbejdsudbudselasticiteten.

Produktivitetsforbedringer

En del af effekten mellem marginalskatteændringer og skattepligtig indkomst kan ifølge Skatteministeriet henføres til produktivitetsforbedringer¹³. Disse faktorer kan bidrage til at øge den skattepligtige indkomst uden, at det nødvendigvis afspejler en forøgelse af det målte antal arbejdstimer¹⁴. Den del af stigningen i den skattepligtige indkomst, der skyldes produktivitetsforbedringer, forbedrer typisk ikke de offentlige finanser ifølge Finansministeriet¹⁵.

Derfor er det vigtigt, hvor stor en andel af effekten på den skattepligtige indkomst fra marginalskatteændringer, der kan henføres til henholdsvis arbejdstimeeffekter og produktivitetseffekter. Vurderingen af De Økonomiske Råd er, at denne opsplitning er usikker¹⁶.

Andre resultater af litteraturgennemgang

Derudover har litteraturgennemgangen vist, at flere af studierne estimerer større elasticiteter af den skattepligtige indkomst i perioder med relativt større marginalskatteændringer end perioder med relativt små marginalskatteændringer. Så vidt vides bruger Finansministeriet ikke en større arbejdsudbudselasticitet ved større reformer end ved små reformer.

En anden vigtig iagttagelse er, at Finansministeriet antager at substitutionselasticiteten er aftagende med indkomsten. I et nyere studie af Kreiner, Leth-Pedersen og Ebbesen Skov (2015) gør det omvendte forhold sig gældende, netop at arbejdsudbudselasticiteterne er stigende med indkomsten.

Et studie af Bækgaard (2012) publiceret i Nationaløkonomisk tidsskrift finder også, at kvinder reagerer mindre på marginalskatteændringer end mænd. Det er omvendt af,

¹² Finansudvalget 2015-16, FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 180, 18. marts 2016:

<http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/fiu/spm/180/svar/1308860/1612430.pdf>

¹³ Det nævnes, at det kan være i form af blandt andet større flid og arbejdsindsats, større geografisk- eller faglig mobilitet.

¹⁴ Skatteudvalget 2015-16 SAU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 249, 14. marts 2016:

<http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/sau/spm/249/svar/1307040/1609883.pdf>

¹⁵ Finansudvalget 2015-16, FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 180, 18. marts 2016:

<http://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/fiu/spm/180/svar/1308860/1612430.pdf>

¹⁶ Skatteudvalget 2014-15 SAU Alm.del Bilag 13, Høring om dynamiske effekter af lettelser af marginalskatte – herunder topskatten, oktober 2014, Kreiner, C. T. & Whitta-Jacobsen, H. J., Topskat, arbejdsudbud og velfærd: <http://www.ft.dk/samling/20141/alm-del/sau/bilag/13/1411509.pdf>

hvad tidligere studier og Finansministeriet antager mht. elasticiteten af arbejdsudbuddet.

Bækgaard (2012) peger på, at der er metodiske problemer forbundet med den mest hyppige anvendte metode til at estimere elasticiteten af den skattepligtige indkomst. Det medfører ifølge Bækgaard (2012), at de langsigtede effekter er undervurderet. Det er dog ikke undersøgt tilbundsående.

IV. Hvad gør andres landes "Finansministerier" eller regeringer?

Afsnittet sammenfatter et mindre udsnit af andres landes erfaringer med brug af arbejdsudbudsvirkninger til finansiering af skattereformer. Det drejer sig om erfaringer fra Sverige, Norge og USA. Det overordnede billede er, at man i de udvalgte lande ikke hidtil har indregnet dynamiske effekter fra arbejdsudbudseffekter til finansiering af skattereformer.

I Sverige har Regeringen i deres forslag til finanslov for 2016 foreslået en række skatteforhøjelser. Regeringens beregning af provenueeffekterne medtager ikke adfærdsvirkninger af disse skatteforhøjelser. Dette metodevalg er blevet kritiseret af Det Svenske Finanspolitiske Råd i deres rapport fra maj 2016¹⁷. Deres holdning er, at skattereformen risikerer at være underfinansieret på sigt, hvis man ikke indregner adfærdsvirkninger af en skatteforhøjelser.

Det Finanspolitiske Råd i Sverige foreslår et forsigtighedsprincip, der indebærer, at hvis en skatteændring (primært skattenedsættelser) kan forventes at føre til højere indtægter på længere sigt gennem et øget arbejdsudbud, bør man se bort fra disse. Omvendt bør man indregne færre indtægter som følge af et mindre arbejdsudbud ifølge Det Finanspolitiske Råd¹⁸.

Finansministeriet i Sverige har oplyst, at man har interne metoder til at beregne dynamiske effekter af skatteændringer såsom adfærdseffekter. Effekterne betragtes dog som for usikre til at blive offentliggjort, og de bruges ikke til finansiering af skattereformer¹⁹.

Kongressen i USA har vedtaget et beslutningsforslag i maj 2015, der kræver, at Congressional Budget Office (Kongressens Budgetkontor) fremover i vides muligt omfang indregner dynamiske effekter af lovgivning med større føderal budgetmæssig karakter. Der er således sket et skifte i USA. Kongressen har dog ikke behandlet en skattereform af betydelig budgetmæssig rækkevidde, siden forslaget blev vedtaget, så der har endnu ikke været et konkret eksempel på en skattereform, hvor man har indregnet konkrete dynamiske effekter af skattereformer i USA²⁰.

¹⁷ Det Finanspolitiske Råd svarer til De Økonomiske Råd i Danmark.

¹⁸<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.21a8337f154abc1a5dd28c15/1463487699296/Svensk+finanspolitik+2016.pdf>

load/18.21a8337f154abc1a5dd28c15/1463487699296/Svensk+finanspolitik+2016.pdf

¹⁹ Mailkorrespondance med Maria Gustafsson, Division for Tax Policy Analysis, Ministry of Finance.

²⁰ Mailkorrespondance med Deputy Director, Bob Sunshine, Congressional Budget Office.

VI. Konklusion

Konklusionen er, at der ikke eksisterer nyere empiriske studier, der understøtter beregninger af forventede arbejdsudbudseffekter foretaget af Finansministeriet.

Finansministeriet baserer sin metode på et ældre empirisk studie fra 2001, hvor der bl.a. er betydelig usikkerhed vedrørende den kausale effekt af ændringer i marginalskatten på udbuddet af arbejdstimer. De problematiske aspekter er gennemgået i notatet.

Problemet ved at fastslå, om dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet er indtruffet, er, at der ikke er foretaget nyere studier af marginalskattens betydning for arbejdsudbuddet på danske data.

I og med at det er svært at udlede noget sikkert om de forventede arbejdsudbudsvirkninger af de senere skattereformer, er det heller ikke muligt at udlede om selvfinansieringsgraderne er indtruffet.

Nyere undersøgelser på danske data har alle fokuseret på ændringer i marginalskatters betydning for den skattepligtige indkomst. Der er generel enighed om, at skattepligtig indkomst ikke afspejler arbejdsudbuddet direkte. Der er et ikke ubetydeligt spænd i elasticiteter, som analyserne finder frem til. Studierne gennemgået finder generelt estimerer i et spænd mellem 0,01 til 0,53.

Når der tages højde for indkomstflytning, er det højeste estimat 0,35. Det tyder dog på, at studier, der ikke tager højde for indkomstflytning, overvurderer elasticiteten af den skattepligtige indkomst.

Generelt kan man ikke overføre resultaterne fra den forskningsmæssige litteratur om den skattepligtige indkomst til, hvordan arbejdsudbuddet reagerer på marginalskatteændringer. Solide empiriske erfaringer med dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet på danske data er således sparsomme.

Vi foreslår, at man tydeligt præsenterer konsekvenser af skattereformer uden indregning af dynamiske effekter knyttet til arbejdsudbuddet.

Derudover anbefaler vi, at man supplerer beregningerne med skøn for arbejdsudbudseffekter samt provenuvirkninger knyttet hertil angivet i et interval i lyset af usikkerheden vedrørende fastlæggelse af størrelsesordenen af arbejdsudbudseffekter.

Man kan ud fra et forsigtighedshensyn argumentere for, at man bør vise effekterne for beregninger med brug af en gennemsnitlig substitutionselasticitet i et interval fra 0-0,1.

Birgitte Lange