



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

20. december 2016

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 122 (Alm. del) af 23. november 2016 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL)

Spørgsmål

Vil ministeren redegøre for selvfinansieringsgraden i beregningerne af provenuvirkning af de foreslåede topskattesænkninger i 2025-planen? Ministeren bedes i forlængelse heraf redegøre for hvilke elasticiteter, der er anvendt. Hvis selvfinansieringsgraden afviger fra det typiske niveau på 0,45, der fremgår af ”Fordeling og Incitament 2002”, bedes ministeren eksplicitere baggrunden for det.

Svar

I *Et stærkere Danmark – Jobreform* foreslog den tidligere regering at sænke topskatten med 5 pct.-point for indkomst op til 1 mio. kr. (før AM-bidrag). Det blev vurderet, at forslaget vil indebære et mindreprovenu på 3,4 mia. kr. for tilbageløb og adfærd, knap 2,6 mia. kr. efter tilbageløb og 1,6 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd. Der er således indregnet et merprovenu som følge af øget arbejdsudbud på knap 1 mia. kr., hvilket svarer til en selvfinansieringsgrad på ca. 38 pct., jf. tabel 1¹.

	Provenu (mia. kr.)			Efter tilbageløb og adfærd	Lump-sum skat (mia. kr.)	SFG (pct.)	
	Umiddelbart	Efter tilbageløb	Adfærd			Nuværende definition	Definition som F&I 2002
Lavere topskattesats som foreslået i Jobreform fase II	-3,4	-2,6	1,0	-1,6	2,0	38	42

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Arbejdsudbudseffekterne beregnes på baggrund af arbejdsudbudsligninger for hhv. mænd og kvinder, der skalleres, så den lønvægtede substitutionselasticitet er 0,1², jf. *besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 471 af 1. september 2016*.

Der spørges endvidere til, hvorvidt selvfinansieringsgraden af den tidligere regerings forslag svarer til den selvfinansieringsgrad, som er angivet i *Fordeling og inci-*

¹ Selvfinansieringsgraden opgøres i dag som det dynamiske provenu i pct. af mindreprovenuet efter tilbageløb.

² Den lønvægtede indkomstelasticitet udgør -0,02.

tamenter 2002. Det bemærkes, at Finansministeriet har ændret beregningen (definitionen) af selvfinansieringsgrader i forhold til den metode, der blev benyttet i *Fordeling og Incitamenter 2002*. Selvfinansieringsgraden på 38 pct. er således beregnet som det dynamiske provenu i pct. af mindreprovenu efter tilbageløb eller alternativt som $1 - \text{mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd} / \text{mindreprovenu efter tilbageløb}$ ³.

I *Fordeling og incitamenter 2002* er selvfinansieringsgraden derimod defineret som $1 - \text{lump-sum skat} / \text{umiddelbart mindreprovenu}$, hvor ”lump-sum skat” er den skat, som skal indkræves for at neutralisere virkningen efter tilbageløb og adfærd fra topskattelempelsen. Med den tidligere regerings forslag til en lempelse af topskattesatsen, vil der således skulle opkræves ca. 2,0 mia. kr. i lump-sum skat, for at forbedre de offentlige finanser med 1,6 mia. kr., jf. tabel 1⁴.

Det skyldes, at en lump-sum skat medfører et lavere privatforbrug hvilket påvirker de offentlige finanser gennem et lavere tilbageløb fra moms og afgifter. Det mindre tilbageløb forværrer isoleret set de offentlige finanser med ca. 0,5 mia. kr. Samtidig øger lump-sum skatten arbejdsudbuddet på grund af en positiv indkomsteffekt. Det forbedrer de offentlige finanser med ca. 0,1 mia. kr. Dermed forbedrer en lump-sum skat på 2 mia. kr. de offentlige finanser med 2 mia. kr. – 0,5 mia. kr. + 0,1 mia. kr. = 1,6 mia. kr.

Med denne definition er selvfinansieringsgraden 42 pct., jf. tabel 1⁵. Det er omkring 10 pct.-point lavere end den selvfinansieringsgrad, som er opgjort i *Fordeling og incitamenter 2002*, hvor selvfinansieringsgraden ved en topskattelettelse blev vurderet til 52 pct., jf. *Fordeling og Incitamenter 2002* (tabel 7.11, s. 318)⁶.

I det følgende diskuterer årsagerne til, at selvfinansieringsgraden ved en topskat-tenedsættelse er lavere end i *Fordeling og Incitamenter 2002*.

Grundlæggende skyldes forskellen på selvfinansieringsgraderne, på hhv. 42 pct. (i ovenstående beregning) og 52 pct. (*Fordeling og Incitamenter 2002*), at de to skatteændringer ikke er ens. Dels er eksperimenterne direkte forskellige, dels er der foretaget ændringer i skattesystemet siden 2002. Forskellen på selvfinansieringsgraderne skal tilskrives sidstnævnte, jf. nedenstående.

I *DK2025 – Et stærkere Danmark* foreslog den tidligere regering, at topskattesatsen blev lempet med 5 pct.-point – op til en grænse på 1 mio. kr. (før AM-bidrag), hvorimod regneeksemplet i *Fordeling og Incitamenter 2002* sænker topskattesatsen med 5 pct.-point for alle i topskatteydere. Når lempelsen gælder for alle topskatteydere, bidrager det isoleret set til at mindske selvfinansieringsgraden, fordi substi-

³ $(1 - 1,6 \text{ mia. kr.} / 2,6 \text{ mia. kr.}) * 100 \text{ pct.} = 38 \text{ pct.}$

⁴ Som lump-sum skat er anvendt en sænkning af personfradraget, der i vid udstrækning har samme virkning som en lump-sum skat.

⁵ $(1 - 2,0 \text{ mia. kr.} / 3,4 \text{ mia. kr.}) * 100 \text{ pct.} = 42 \text{ pct.}$ Formlen giver ikke præcist 42 pct., hvilket skyldes afrunding.

⁶ De 45 pct., som spørgeren angiver, henviser formentlig til en simplere beregning i samme kapitel, som hverken indregner en deltagelseeffekt eller en indkomsteffekt fra lump-sum skatten.

tutionselasticiteten aftager med indkomsten⁷. Dermed bidrager denne forskel kun til at øge afstanden mellem de to selvfinansieringsgrader.

Den lavere selvfinansieringsgrad skyldes imidlertid de ændringer i skattesystemet, som er blevet gennemført i perioden fra 2002 til 2022, når skattereformen fra 2012 er fuldt indfasat.

I 2002 var topskattegrænsen (omregnet til 2017-niveau) 412.700 kr., hvorimod topskattegrænsen i 2022 bliver 499.700 kr. (opgjort i 2017-niveau). Da substitutionselasticiteten er aftagende med indkomsten, indebærer det isoleret set, at selvfinansieringsgraden ved en reduktion af topskattesatsen er mindre end i 2002, fordi nedsættelsen ikke berører personer med et topskatteindkomstgrundlag mellem 412.700 kr. og 499.700 kr., der som gruppe betraget har højere substitutionselasticiteter end personer med indkomster over 499.700 kr.

Hertil kommer, at marginals-katten for topskatteydere er reduceret fra ca. 63,3 pct. 2002 til ca. 56,5 i 2022 (med fuldt indfasede regler)⁸. Den ekstra indkomst, som det øgede arbejdsudbud genererer, beskattes altså mindre med de nye regler⁹.

Samtidig indebærer en højere marginals-kat i udgangspunktet, at en lempelse af marginals-katten på 4,6 pct.-point (0,92*5 pct.-point) øger marginallønnen efter skat relativt mere set i forhold til udgangspunktet. I 2002-regler forøges marginallønnen efter skat med 13 pct. $\left(= \left(\frac{100-59}{100-63,6} - 1 \right) * 100 \text{ pct.} \right)$, hvorimod marginallønnen efter skat ”blot” forøges med 11 pct. $\left(= \left(\frac{100-51,9}{100-56,5} - 1 \right) * 100 \text{ pct.} \right)$, med 2022-regler. En stigning i marginallønnen efter skat indebærer, alt andet lige, at det bliver mere attraktivt at arbejde en ekstra time, frem for at holde fri. For en given marginals-kattelempelse (i pct.-point) medfører den højere marginals-kat i 2002 derfor en større substitution fra fritid til arbejde – og dermed en større arbejdsudbudseffekt, end når udgangspunktet er den lavere marginals-kat i 2022.

Når selvfinansieringsgraden, ved en sænkning af topskattesatsen, er aftaget over tid, skyldes det således fortrinsvis skattereformerne siden 2002 og ikke ændrede beregningsmæssige antagelser vedr. adfærdsreaktionerne.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister

⁷ Det at substitutionselasticiteten er aftagende med indkomsten skyldes fortrinsvis, at mænd har lavere substitutionselasticitet end kvinder, og at andelen af mænd stiger med indkomsten.

⁸ De 56,5 pct. tager udgangspunkt i en gennemsnitlig kommune- og kirkeskatteprocent på 25,6 pct.

⁹ Med 2002-regler ville en reduktion af topskattesatsen med 5 pct.point reducere marginals-katten for topskatteydere til 59 pct. (=63,3 pct. – 0,92*5 pct.). Med 2022-regler vil den tilsvarende reduktion i marginals-katten på 51,9 pct. (=56,5 pct. – 0,92*5 pct.).