

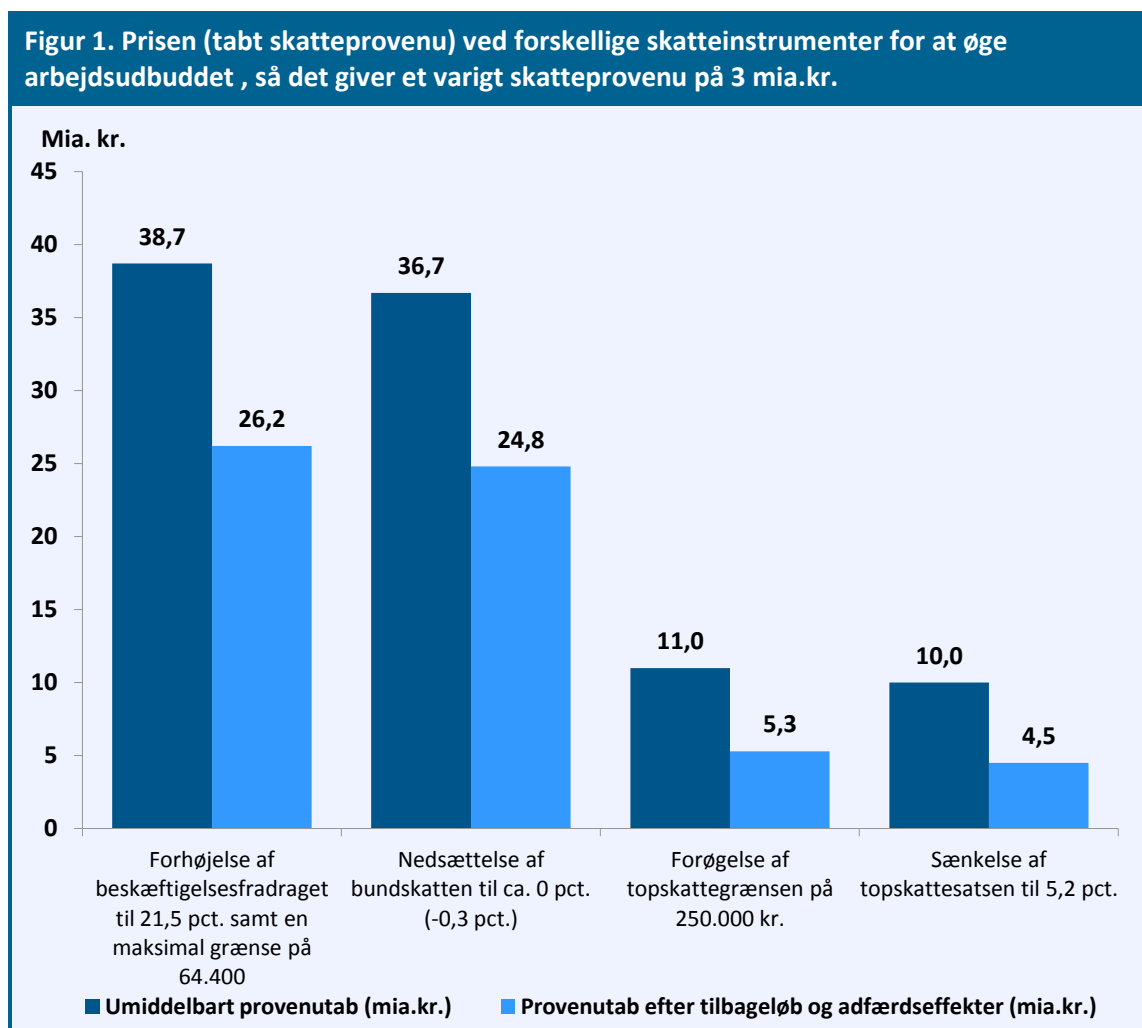
## FORSKELLIGE SKATTEINSTRUMENTERS PÅVIRKNING AF ARBEJDSUDBUD OG VELSTAND

Skatteministeriet har i et svar til Folketinget regnet på, hvordan de forskellige skatteinstrumenter påvirker arbejdsudbuddet og de offentlige finanser. Ligesom det er beregnet, hvordan man realiserer regeringsgrundlagets målsætning om 1) at øge beskæftigelsen svarende til 7.000 personer og 2) forbedre de offentlige finanser med 3 mia.kr. (ved at arbejdsudbuddet stiger, så skatteindtægterne stiger). Normalt er sådanne beregninger hovedindholdet i en skattekommissions arbejde. Beregningerne viser, at lavere topskattesats er mest effektiv til at give et merprovenu på 3 mia. kr. via øget arbejdsudbud. Det kræver en reform, hvor topskatten lettes med 10 mia.kr. Det svarer til, at topskatten sænkes fra 15 til 5,2 pct., så den øverste marginalskat sænkes fra 56 til ca. 47 pct. En forhøjelse af topskattegrænsen er lidt mindre effektiv end lavere topskattesats til at generere dynamiske effekter for 3 mia. kr. Det kræver, at man bruger 11 mia.kr. på at hæve topskattegrænsen med 250.000 kr. til ca. 659.000 kr. Et øget beskæftigelsesfradrag og reduceret bundskat er betydeligt mindre effektiv til at øge beskæftigelsen, så der opstår en budgetforbedring på 3 mia. kr. Det kræver skattelettelse på ca. 39 hhv. 37 mia. kr. Når der ses på målsætningen om at øge arbejdsudbuddet svarende til 7.000 personer, er en højere topskattegrænse ifølge Skatteministeriet lidt mere effektiv til at øge arbejdsudbuddet end at sænke topskattesatsen. Der kræves en umiddelbar lettelse på 5,7 mia. kr. (svarende til en forhøjelse i topskattegrænsen på 75.000 kr.), når en ændring i topskattegrænsen skal give en udbudseffekt på 7.000 personer. En stigning i arbejdsudbuddet svarende til 7.000 personer gennem lavere topskattesats kan nås ved at halvere topskatten fra 15 til 7,5 pct. Det vil medføre et umiddelbart provenutab på 7,5 mia.kr. Det bemærkes, at budgetforbedringen af de 7.000 ekstra i arbejde ved satsnedsættelsen er 50 pct. større end ved grænsehævningen (2,4 mia.kr. ved satsnedsættelse vs. 1,6 mia. kr. ved grænsehævning). Det skyldes, at når skattesatsen sættes ned, vil alle topskatteydere have et øget incitament til at arbejde ekstra, herunder de mest produktive (dvs. de højestlønnede). De meget produktive vil således til en vis grad arbejde ekstra, og denne arbejdsindsats betales der skat af. Når topskattegrænsen hæves med 75.000 kr. vil alle med en indkomst på over ca. 484.000 kr. ikke have et øget incitament til at arbejde. Dvs. de mest produktive arbejder ikke ekstra, og dermed får man ikke en positiv budgetvirkning fra denne gruppe. Det fremgår også, at beskæftigelsesfradraget og navnlig bundskatten er betydeligt mindre effektiv til at øge arbejdsudbuddet. Efter indregning af tilbageløb og adfærdsvirkninger er provenutabet ved forhøjelse af beskæftigelsesfradraget dobbelt så stort som den krævede lettelse i topskatten (når beskæftigelsen skal øges med 7.000 personer).

Skatteministeriet har i svar til Folketinget regnet på, hvordan de forskellige skatteinstrumenter påvirker arbejdsudbuddet og de offentlige finanser. Normalt er det hovedindholdet i en skattekommissions arbejde. Svarene fra Skatteministeriet fokuserer på, hvor stort provenutabet bliver for staten, når der ændres på forskellige skatteinstrumenter for 1) at nå en stigning i arbejdsudbuddet på 7.000 personer og 2) forbedre de offentlige finanser med 3 mia. kr. (som følge af et større arbejdsudbud).

I beregningerne angives det umiddelbare provenutab, når der ændres på forskellige skatteinstrumenter. Herudover angives tilbageløbet af afgifter. Med tilbageløb forstås, at når der gives en skattelettelse, så "løber" der naturligt afgifter tilbage i statskassen. Fordi skattelettelsen bliver forbrugt i forretningerne mv., og dermed stiger statens afgiftsprovenu (og det umiddelbare provenutab reduceres). Det gennemsnitlige afgiftsindhold udgør ca. 25 pct. i det private forbrug. Endelig angives hvor meget skatteprovenu, der vender tilbage til statskassen som følge af øget arbejdsudbud (beregnet i mia. kr.). En reduktion i marginalskatten øger arbejdsudbuddet og dermed også velstanden (værdien af de ekstra arbejdstimer). Og velstandsstigningen giver en budgetforbedring svarende til skattesats multipliceret med værdien af arbejdet.

Nedenfor i Figur 1 angives for forskellige skatteinstrumenter, hvor meget skatten skal lettes for at få en adfærdsvirkning på 3 mia. kr. (som er målsætningen i Thorning-regeringens regeringsgrundlag). Der angives både den umiddelbare skattelettelse og provenutabet efter såvel tilbageløb og adfærd.



Kilde: Svar fra Skatteministeriet d. 07.11.2011 på Skatteudvalgets spørgsmål 20, 22, 24 og 26 (SAU alm. Del)

Det skal bemærkes, at den "krævede skattelettelse" (for at nå budgetforbedringen på 3 mia. kr. via øget arbejdsudbud) i en skattereform kan blive større end angivet i beregningerne. Hvis finansieringen i en skattereform reducerer arbejdsudbuddet, øger det kravet til skattelettelsen (for at man når en samlet adfærdseffekt på 3 mia. kr.). F.eks. er det velkendt, at højere afgifter reducerer arbejdsudbuddet, da højere afgifter indebærer, at man kan købe færre varer for en ekstra arbejdstime. En afgiftsfinansiering vil derfor indebære, at kravet til skattelettelsen er større end nedenfor. De økonomiske vismænd har fundet, at en gennemsnitlig afgiftsforhøjelse på 1,25 mia. kr. reducerer arbejdsudbuddet med 400 personer<sup>1</sup>. Der er også finansieringsmuligheder, der ikke øger kravet til skattelettelsen. Det drejer sig bl.a. om det offentlige forbrug, som der kan skæres i, uden at det svækker arbejdsudbuddet<sup>2</sup>. Der er også finansiering, der reducerer kravet til skattelettelsen. F.eks. kan en reduktion i

<sup>1</sup> Det Økonomiske Råd efteråret 2008

<sup>2</sup> Man kan her vælge at undlade at spare på f.eks. uddannelse og forskning, der teoretisk kan øge den strukturelle velstand

dagpengeperioden fra 2 til 1 år give en budgetforbedring på ca. 4 mia. kr.<sup>3</sup>. (og beskæftigelsen øges med 13.000 personer).

### Lavere topskattesats

Det fremgår af Skatteministeriets beregninger, at lavere topskattesats er mest effektiv til at give en budgetforbedring på 3 mia. kr. via øget arbejdsudbud. Det sker ved en reduktion i topskattesatsen fra 15 til 5,2 pct. Dermed reduceres den øverste marginalsat fra 56 til 47 pct. Det umiddelbare provenutab udgør ca. 10 mia.kr., mens det automatiske tilbageløb udgør ca. 2,5 mia.kr. (der betales flere afgifter). Effekten på arbejdsudbuddet svarer til ca. 10.000 personer, og det forbedrer de offentlige finanser med 3 mia.kr. (da der betales skat af den ekstra arbejdsindsats). Dermed kræves der en skattelettelse på 10 mia. kr. for at få en effekt på arbejdsudbuddet på 3 mia. kr.

Det skal bemærkes, at Skatteministeriet i beregningerne *ikke* indregner en række effekter af lavere topskat. Det drejer sig bl.a. om, at lavere marginalsat gør det mere attraktivt at arbejde mere produktivt, fordi man (efter skat) får mere ud af en bonus, lønforhøjelser eller forfremmelse. Dermed vil lavere marginalsat bidrage til at øge produktiviteten<sup>4</sup>. De økonomiske vismænd har i deres seneste rapport fundet, at elasticiteten for den skattepligtige indkomst udgør 0,2<sup>5</sup>. Det betyder, at hvis den marginale disponible indkomst øges med 10 pct. (fx som følge af lavere marginalsat), så øges den skattepligtige indkomst med 2 pct. I Skatteministeriets beregninger er der anvendt en elasticitet på gennemsnitlig 0,1. Den højere elasticitet fundet i den seneste vismandsrapport skal ses på baggrund af, at den også medregner, at lavere marginalsat bl.a. øger produktiviteten<sup>6</sup>. En lavere marginalsat øger også tilskyndelsen til at uddanne sig. Dette er ikke medregnet i Skatteministeriets beregninger (eller vismændenes). På baggrund af tidligere beregninger fra Skatteministeriet vil en lettelse i topskattesatsen på 10 pct.point øge antallet af højtuddannede med ca. 15.000 personer på lang sigt<sup>7</sup>. Fordi det bliver mere attraktivt at tage en lang uddannelse, der giver gode beskæftigelsesmuligheder og en høj løn. Herudover tager Skatteministeriets beregninger ikke hensyn til, at en reduceret topskat gør det nemmere at tiltrække højproduktive udlændinge til det danske arbejdsmarked, ligesom det bliver mindre attraktivt for højproduktive danskere at arbejde og lægge deres aktiviteter i udlandet.

### Højere topskattegrænse

Budgetforbedringen på 3 mia. kr. kan også nås ved at øge topskattegrænsen, dvs. den indkomst man skal have, før man betaler topskat. Adfærdseffekten på 3 mia. kr. fås ved at øge topskattegrænsen med 250.000 kr. (fra ca. 409.100 kr. til ca. 659.100 kr.)<sup>8</sup>. Det umiddelbare provenutab udgør 11 mia.kr. Dermed skal man lette skatten *mere* (målt i mia. kr.) ved en forhøjelse af topskattegrænsen end ved en lettelse i topskattesatsen, når man skal nå målsætningen om, at arbejdsudbudseffekten skal give en budgetforbedring på 3 mia. kr.

### Lavere bundskat

For at nå en arbejdsudbudseffekt via lavere bundskat, så kræver det, at man helt afskaffer bundskatten på 3,6 pct. og indfører en sats, der svarer til - 0,3 pct. Det svarer til, at der gives et subsidie ved at arbejde. Frem for at operere med en negativ bundskat, kan man i stedet reducere kommuneskatten med ca. 0,3 pct.point. Lavere bundskattesats har en relativ lille effekt på arbejdsudbuddet, eftersom også ca. 2 millioner danskere på overførselsindkomst får en indkomstskattelettelse. Det øger ikke arbejdsudbuddet. Det gør til gengæld reduktion i marginalsatten med 3,3 pct.point for alle beskæftigede. For at arbejdsudbudseffekten skal give en budgetforbedring på 3 mia. kr., kræves der i alt en skattelettelse på ca. 37 mia. kr.

<sup>3</sup> Jf. CEPOS-notat, 2008: Højere dagpengesats – et fejlskud

<sup>4</sup> OECD, Taxation and Growth

<sup>5</sup> De økonomiske vismænd

<sup>6</sup> Herudover kan den højere elasticitet skyldes, at en lavere marginalsat gør det mindre attraktivt at foretage skatteunddragelse, konvertere løn til frynsegoder mv.

<sup>7</sup> Rapport om Skatternes, Økonomiske Virkning, januar 2008, Skatteministeriet

<sup>8</sup> I 2011-niveau efter gældende 2014 regler

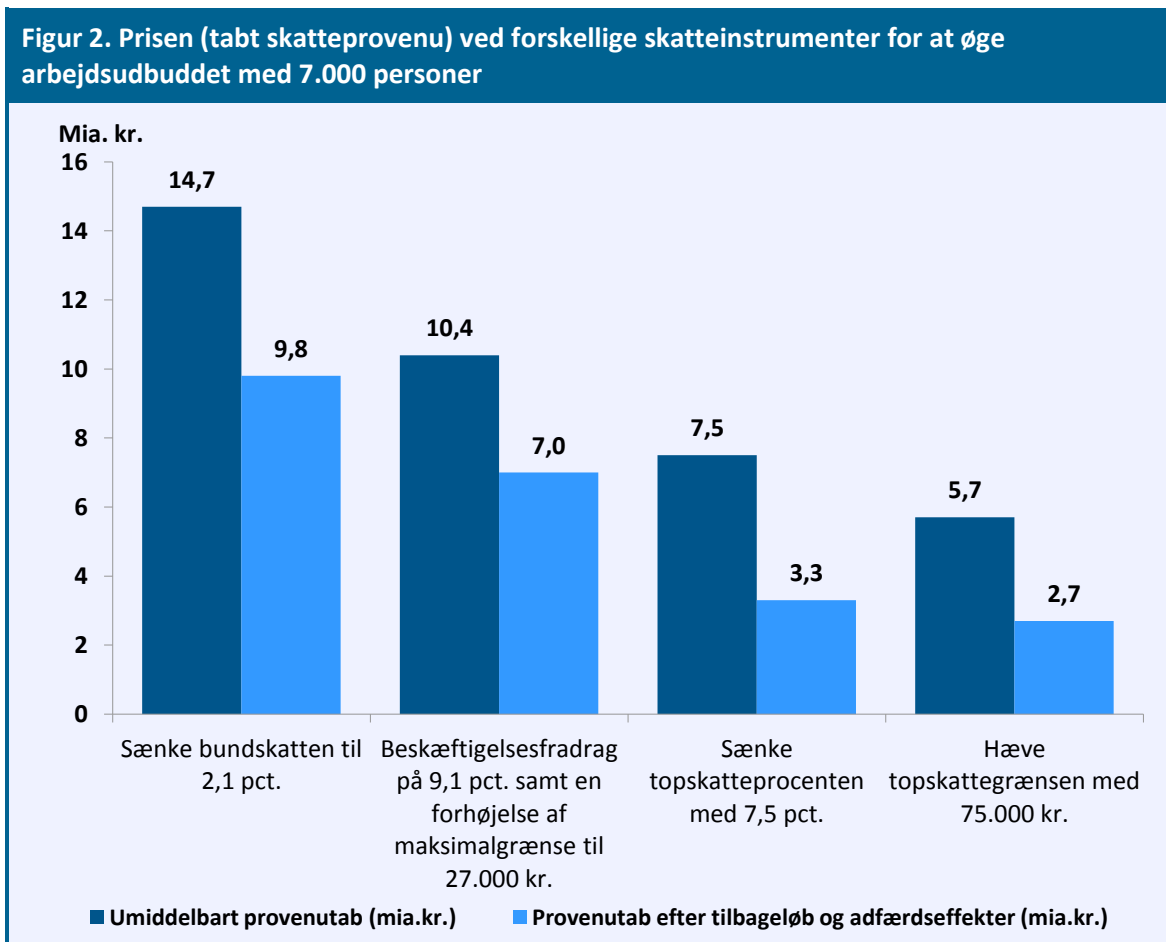
### Beskæftigelsesfradraget

Skal forbedringen af de offentlige finanser med 3 mia. kr. via øget arbejdsudbud ske gennem øget beskæftigelsesfradrag, vil det ifølge Skatteministeriet kræve en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til ca. 21,5 pct. og en parallel forhøjelse af den maksimale grænse til 64.400 kr. Det vil resultere i et umiddelbart provenutab på ca. 38,7 mia. kr.

Det skal bemærkes, at øget beskæftigelsesfradrag reducerer incitamentet til at uddanne sig. Det skyldes, at progressionen i skattesystemet øges, når man hæver beskæftigelsesfradraget. Det ses ved, at den laveste marginalskat reduceres (ved øget beskæftigelsesfradrag), mens den øverste marginalskat ikke reduceres. Dermed bliver det relativt mindre attraktivt at tage en lang videregående uddannelse, der typisk bringer personer op i topskattesegmentet. OECD har fundet, at der sammenhæng mellem optag på videregående uddannelser og det økonomiske afkast af uddannelse. Et øget beskæftigelsesfradrag vil derfor trække i retning af et lavere uddannelsesniveau. Dette vil isoleret set reducere velstanden.

### Øge arbejdsudbuddet med 7.000 personer

Skatteministeriet har også regnet på, hvilke skattelettelser, der kan øge arbejdsudbuddet svarende til 7.000 personer. Resultaterne minder meget om beregningerne af, hvilke skatteinitiativer, der kan give en budgetforbedring på 3 mia. kr. Det mest effektive instrument er en lettelse i topskatten, mens beskæftigelsesfradraget og navnlig bundskatten er mindre effektiv til at øge arbejdsudbuddet.



Kilde: Svar fra Skatteministeriet d. 07.11.2011 på Skatteudvalgets spørgsmål 2, 3, 4 og 25 (SAU alm. Del)

Når der ses på målsætningen om at øge arbejdsudbuddet svarende til 7.000 personer, er en ændring i topskattegrænsen ifølge Skatteministeriet lidt mere effektiv til at øge arbejdsudbuddet end at sænke topskattesatsen. Der kræves en umiddelbar lettelse på 5,7 mia. kr. (svarende til en forhøjelse på 75.000 kr. til 484.100 kr.)<sup>9</sup>, når en ændring i topskattegrænsen skal give en udbudseffekt på 7.000 personer. Provenutabet reduceres af et tilbageløb på 1,4 mia. kr., mens budgetvirkningen af det øgede arbejdsudbud svarer til 1,6 mia.kr.

En stigning i arbejdsudbuddet svarende til 7.000 personer gennem lavere topskattesats kan nås ved at halvere topskatten fra 15 til 7,5 pct. Det vil medføre et umiddelbart provenutab på 7,5 mia.kr., mens tilbageløbet udgør 1,8 mia.kr., og værdien af det øgede arbejdsudbud udgør 2,4 mia.kr. Det bemærkes, at budgetforbedringen af de 7.000 ekstra i arbejde ved satsnedsættelsen er 50 pct. større end ved grænsehævningen (2,4 mia.kr. ved satsnedsættelse vs. 1,6 mia. kr. ved grænsehævning). Det skyldes, at når skattesatsen sættes ned, vil alle topskatteydere have et øget incitament til at arbejde ekstra, herunder de mest produktive (dvs. de højestlønnede). De meget produktive vil således til en vis grad arbejde ekstra og denne arbejdsindsats betales der skat af. Når topskattegrænsen hæves med 75.000 kr. vil alle med en indkomst over 484.100 kr. ikke have et øget incitament til at arbejde. Dvs. de mest produktive arbejder ikke ekstra, og dermed får man ikke en positiv budgetvirkning fra denne gruppe ved ændringer i topskattegrænsen.

### **Beskæftigelsesfradraget**

For at opnå et øget arbejdsudbud på 7.000 personer kræves en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget til ca. 9,1 pct. og en parallel forhøjelse af den maksimale grænse til ca. 27.000 kr. Forhøjelsen af beskæftigelsesfradraget vil resultere i et umiddelbart provenutab på ca. 10,4 mia. kr. Tilbageløb skønnes at reducere det umiddelbare provenutab med ca. 2,5 mia. kr., mens budgetforbedringen af det øgede arbejdsudbud udgør 0,9 mia. kr. Samlet set vurderes en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget at indebære et varigt provenutab i størrelsesordenen 7,0 mia. kr. efter tilbageløb og virkninger på arbejdsudbuddet. Det er mere end dobbelt så meget som i eksperimenterne, hvor målet nås gennem lavere topskattesats og højere topskattegrænse.

### **Bundskatten**

For at opnå et øget arbejdsudbud på 7.000 personer gennem en nedsættelse af bundskatten kræver det en nedsættelse af bundskatten til ca. 2,1 pct. fra 3,64 pct. efter de gældende 2011-regler. Nedsættelsen af bundskattesatsen til ca. 2,1 pct. resulterer i et umiddelbart provenutab på ca. 14,7 mia. kr. Tilbageløb skønnes at reducere det umiddelbare provenutab med ca. 3,6 mia. kr. Budgetvirkningen af det øgede arbejdsudbud udgør 1,3 mia. kr. Samlet set vurderes en nedsættelse af bundskattesatsen til ca. 2,1 pct. at indebære et provenutab i størrelsesordenen 9,8 mia. kr. efter tilbageløb og virkninger på arbejdsudbuddet. Det er ca. 3 gange så meget sammenlignet med eksperimenterne med lavere topskat.

### **Bundfradraget**

Skatteministeriet finder også, at forhøjelser af personfradraget vil bidrage til et mindre samlet arbejdsudbud. Derfor kan et højere bundfradrag ikke bidrage positivt til at nå regeringsgrundlagets målsætning. Når bundfradraget øges, vil det i praksis betyde, at alle i beskæftigelse får en større disponibel indkomst, uden at marginals-katten sænkes. Det reducerer isoleret set arbejdsudbuddet grundet indkomsteffekten (dvs. at man har mere råd til at holde fri, uden at incitamentet til at arbejde ekstra forbedres). Herudover vil en forhøjelse af personfradraget påvirke incitamentet til at deltage på arbejdsmarkedet frem for at være på overførselsindkomst i negativ retning, da nettokompensationsgraden for personer på overførselsindkomster øges ved forhøjelser af personfradraget.

Dette notat er muliggjort ved donation fra **KRAKS FOND**

<sup>9</sup> I 2011-niveau efter gældende 2014 regler