

Topskat, selvfinansieringsgrad og velfærd

Det beskrives, hvordan en skattelettelses selvfinansieringsgrad er relateret til velfærdsteorien, og hvad der bestemmer denne grad. Empiriske metoder og resultater vedrørende sammenhængen mellem indkomstskat og arbejdsudbud og den mulige størrelsesorden af selvfinansieringsgraden ved en topskattelettelse gennemgås.



CLAUS THUSTRUP KREINER

Professor
EPRU, Økonomisk Institut
Københavns Universitet
Email: ctk@econ.ku.dk



PEER EBBESEN SKOV

Forsker
Rockwool Fondens Forskningsenhed
Email: ps@rff.dk

I Danmark betales topskat på 15% af indkomst over 459.200 kr. (2015-niveau), hvilket giver et provenu på ca. 15 mia. kr., eller godt 1,5 % af de samlede skatte- og afgiftsindtægter. Til sammenligning indbragte arbejdsmarkedsbidraget, som udgør 8 % af arbejdsindkomsten, ca. 90 mia. kr. og dermed 6 gange så meget, på trods af at skattesatsen er omkring halvt så stor. Forskellen skyldes, at topskatten kun berører den sidste del af indkomsten, som ligger over 459.200 kr. Mens topskattens bidrag til skatteklassen er relativt beskedent, så er bidraget til den politiske debat stort. Årsagen er formentlig, at topskatten i forhold til sin størrelse er en af de mest lighedsskabende skatter, men samtidig kan være en af de mest hæmmende skatter for økonomisk aktivitet. Den rammer dermed centralt ind i en klassisk politisk debat om fordeling og vækst.

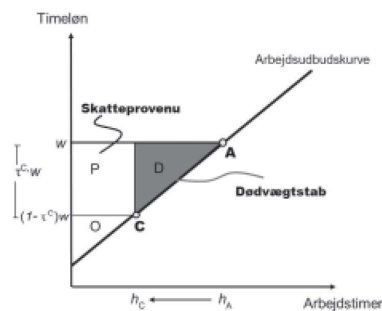
Skattepolitiske målsætninger: Velfærd og lighed

Standard økonomisk teori beskriver, hvordan man i omfordelingspolitik og indretning af indkomstskatter står over for et trade-off mellem størrelsen af den samlede samfundsøkonomiske velfærd og fordelingen af denne velfærd og dermed ligheden i samfundet. Et klassisk bidrag er af Nobelpristager James Mirrless (1971), mens et eksempel på en moderne tilgang er Immervoll et al. (2007). Højere marginalsatser vil give mere lighed (og potentielt også højere velfærd ved lave skatteiniveauer), men vil på et tidspunkt sænke den samlede velfærd, og over et vist niveau vil yderligere stigninger sænke velfærden for alle. Økonomiske analyser kan ikke afklare, hvor meget omfordeling man bør have i samfundet, hvilket i sidste ende er et politisk spørgsmål, men kan belyse effekterne af skatter på den samlede velfærd og dermed størrelsesorden af det relevante trade-off ved en politisk beslutning.

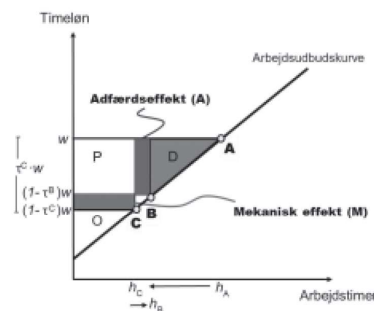
Sammenhæng mellem skat og velfærd I dette afsnit og figuren nedenfor giver vi en kort introduktion til sammenhængen mellem samfundsøkonomisk velfærd og beskætning baseret på Kleven og Kreiner (2005).

Figur 1: Effekten af indkomstskat på arbejdsudbuddet

A. Indkomstskat giver dødvægtstab



B. Skattesænkning giver adfærdsrespons



Panel A i figur 1 viser en arbejdsudbudskurve, hvor en højere timeløn medfører, at flere personer er villige til at ofre noget af deres fritid for at arbejde. Punkt A viser arbejdsudbuddet (h_A), når der ingen skat er, og timelønnen (efter skat) derfor er w . Bemærk, at arbejdsmarkedet honorerer hver udført arbejdstime med timelønnen w , mens individernes reservationsløn – lønnen de er villige til at arbejde for – stiger langs arbejdsudbudskurven, i takt med at de arbejder mere, og fritid bliver mere sparsom. Arealet over arbejdsudbudskurven og under w (trekanten bestående af arealerne O-P-D) er udtryk for den samfundsmæssige velfærdsgevinst ved arbejdsmarkedet. Gevinsten afspejler, at lønmodtagerne aflønnes med en løn, som er højere end deres reservationsløn for alle timer indtil punktet A. I punktet A vil lønmodtagerne kræve lige præcis w for at opgive en ekstra times fritid, og det er samtidig det maksimale, en arbejdsgiver er villig til at betale.

Overgangen fra punkt A til punkt C illustrerer indførslen af en skat τ^c . Personen modtager nu kun $(1-\tau^c)w$ i løn efter skat og reducerer derfor sin arbejdstid, indtil værdien af den sidste times fritid igen svarer til timelønnen efter skat. Skatten giver et provenu på $\tau^c \cdot w \cdot h_C$ vist som P i figuren. Bemærk, at skatteprovenuet dels er bestemt af den politisk fastsatte sats τ^c , og dels af indkomsten $w \cdot h_C$, som er bestemt af skatteyderens arbejdsudbud. Skatteprovenuet overfører penge fra skatteyderen til det offentlige, hvilket ikke i sig selv påvirker den samlede velfærd. Der opstår dog et velfærdstab (også kaldet dødvægtstab), fordi arbejdstimerne mellem h_C og h_A ikke længere udføres. Dette skyldes skattekilens mellem arbejdsgiverens betalte timeløn w og lønmodtagerens timeløn efter skat $(1-\tau^c)w$, og giver anledning til velfærdstabet illustreret ved trekanten D i figuren. Bemærk, at jo større skattekilens bliver, desto mere reducerer individet sine arbejdstimer, og desto større bliver velfærdstabet.

Samfundsøkonomisk velfærd og selvfinansieringsgraden

Mens akademiske analyser af skatteændringer fokuserer på ændringer i samfundsøkonomisk velfærd, så er det ofte begrebet selvfinansieringsgrad, som er centralt i den offentlige debat om topskattelettelse. Det er dog vigtigt at forstå, at de to begreber er nært relateret.

Panel B viser, hvordan en marginal ændring i skattesatsen fra τ^c til den lavere sats τ^b vil påvirke skatteyderens arbejdsudbud, skatteprovenuet og velfærdstabet. Den lavere skattesats har to effekter på det samlede skatteprovenu. Dels falder skatteprovenuet med $w \cdot h_C \cdot (\tau^c - \tau^b)$, da skattesatsen nu er lavere. Dette kaldes den *mekaniske effekt*, illustreret med den blå rektangel i figuren. Den lavere skattesats betyder en højere timeløn efter skat, hvilket får skatteyderen til at øge sit arbejdsudbud fra h_C til h_B , hvorved skatteprovenuet forøges med $w \cdot (h_B - h_C) \cdot \tau^c$. Dette kaldes *adfærdseffekten* – i den offentlige debat ofte benævnt den dynamiske effekt – og er illustreret med den lodrette rektangel i figur 1B. Bemærk i den forbindelse, at stigningen i skatteprovenuet fra den positive adfærdseffekt nøjagtig svarer til reduktionen i velfærdstabet D.

Selvfinansieringsgraden (S) er forholdet mellem det øgede skatteprovenu fra adfærdseffekten (A) og det tabte skatteprovenu fra den mekaniske effekt (M):

$$S = A/M$$

Ved en skattelettelse viser selvfinansieringsgraden den andel af det umiddelbare provenutab (M), der hentes ind igen via højere skatteindtægter fra et forøget arbejdsudbud (A). Og da den adfærdsskabte provenueffekt A svarer til reduktionen i velfærdstabet D, så betyder det, at selvfinansieringsgraden også måler en velfærdsgevinst pr. krone i skattelettelse.

En selvfinansieringsgrad på 0 betyder, at skattelettelsen ikke giver anledning til en adfærdsskabt provenustigning og dermed ej heller til en velfærdsgevinst. En selvfinansieringsgrad på 1 betyder derimod, at hele det mekaniske provenutab bliver udlignet af en adfærdsskabt provenustigning som følge af et højere arbejdsudbud, og at velfærdsgevinsten svarer til størrelsen af skattelettelsen. Adfærdseffekten kan også overstige det mekaniske provenutab, hvorfor selvfinansieringsgraden godt kan være større end 1.

Fra fokus på arbejdstimer til fokus på skattepligtig indkomst

Fra midten af 90'erne har den akademiske litteratur omkring skatteincitamenters betydning for arbejdsudbuddet skiftet fokus fra at måle ændringer i arbejdsudbud alene som udbud af arbejdstimer til i stedet at se på udviklingen i den samlede skattepligtige indkomst. Dette skyldes bl.a. indsigter i Feldstein (1995, 1999), der viser, at intuitionen fra figuren ovenfor gælder for alle adfærdsændringer, der leder til en ændret skattepligtig indkomst og dermed et afledt skatteprovenu. Ændringer i skattepligtige indkomst – og ikke arbejdstimer – er derfor det rette mål, når man skal beregne den samfundsøkonomiske velfærdseffekt/selvfinansieringsgraden. Betragt for eksempel et individ, der som følge af en skattesænkning øger sin indsats i de timer, han er på arbejde, for på den måde at komme i betragtning til en bonus; eller individer, der nu er villige til at pendle længere på arbejde, fordi den højere løn efter skat opvejer den ekstra transporttid; eller lønmodtagere der konverterer skattefrie frynsegoder til egentlig løn; endelig kunne det også tænkes, at personer, der tidligere har holdt noget af deres indkomst skjult for skattevæsenet vurderer, at med en lavere skattesats, og dermed lavere gevinst, er skattesnyd ikke længere risikoen værd. Alle disse adfærdsændringer medfører en større indkomst til beskatning og dermed en reduktion i det samfundsøkonomiske velfærdstab og en højere selvfinansieringsgrad.

Der er også en stor analytisk fordel ved at betragte skattepligtige indkomster i stedet for arbejdstimer. Arbejdstimer kan ikke observeres ordentligt i registre og tidligere studier har derfor anvendt spørgeskemaundersøgelser, hvor en stikprøve af personer spørges om deres arbejdstid. Der er dels statistiske problemer (seleksionsskævhed og målefejl) ved denne metode, og derudover er det en dyr metode, som kun muliggør at medtage en lille gruppe af mennesker i analysen. Skattepligtige indkom-

ster kan i Danmark og mange andre lande observeres for hele befolkningen via vores årsopgørelser (som stilles til rådighed for forskningsmæssige formål i anonymiseret form).

Simpel formel for selvfinansieringsgrad

Selvfinansieringsgraden ved en lille lettelse i en topskat kan udledes matematisk i en operationel form alene ud fra det offentlige skatteprovenu, hvilket giver følgende simple formel

$$S = \frac{\tau}{1 - \tau} \cdot \alpha \cdot \varepsilon$$

hvor τ er den effektive marginalskat, α er et fordelingsmål for indkomsten, og ε er en såkaldt elasticitet, der måler skatteyderens adfærdsreaktion ved en skatteændring. Konkret angiver elasticiteten ε , hvor mange procent skatteyderens indkomst stiger som følge af en ændring på 1 % i efter-skat satsen $1 - \tau$.

Det er væsentligt i ovenstående formel, at τ er den effektive skattesats på indkomst, som angiver, hvor stor en andel af indkomsten der går tilbage i de offentlige kasser, og ikke blot topkattesatsen på 15 %. Årsagen er, at en topkatteyder, som øger sin indkomst, ikke blot betaler topskat heraf, men også bundskat, arbejdsmarkedsbidrag, moms ved forbrug osv., hvilket alt sammen bidrager til selvfinansieringsgraden. For skatteyderen er det også den effektive skattesats, der er relevant, da den udgør den reelle skattekil mellem bruttoindkomsten indtjent og nettoindkomsten til forbrug.

de berørte topkatteyderes gennemsnitsindkomst er meget tæt på topkattegrænsen. I dette tilfælde vil det direkte mekaniske provenutab ved en topkattelettelse være forsvindende lille, hvorved selvfinansieringsgraden vil være over 100%.

Regneeksemplet i Boks 1 illustrerer, hvorfor α har stor betydning for selvfinansieringsgraden. I eksemplet betragtes en skatteyder, som tjener 400.000 kr. og har en effektiv skattesats på 65 %. Hvis man giver denne skatteyder en lavere marginalskat på 5 % af alt indkomst (fx via lavere arbejdsmarkedsbidrag), så koster det mekanisk 20.000 kr. Hvis personen som følge af den 5 %-point lavere marginalskat tjener 10.000 kr. mere om året, så giver denne adfærdseffekt 6.000 kroner i skatteindtægter. Samlet er skatteprovenuet altså faldet med 14.000 kr. Hvis man derimod giver skatteyderen samme ekstra incitament ved kun at lette skatten med 5 % af indkomst over 360.000 kr. (topkattegrænsen i eksemplet), så koster det mekanisk kun 2.000 kr. Med den samme adfærdseffekt bliver regnestykket nu i stedet, at skatteindtægterne stiger med 4.000 kr., og skattelettelsen er altså mere end selvfinansierende. Dette illustrerer dels, at der er stor forskel på en topkattelettelse og en lettelse i fx arbejdsmarkedsbidraget, samt at α har stor betydning (lig med 1 i det første tilfælde og lig med 10 i det andet tilfælde).

Det er forholdsvis let at beregne henholdsvis den effektive skattesats τ og fordelingsmålet α i praksis. For Danmarks vedkommende er den effektive skattesats for topkatteydere omkring 66% og indkomstfordelingsmålet α ca. 3,4 (De Økonomiske Råd 2011). Det er langt sværere troværdigt at måle elasticiteten ε .

Boks 1: Betydningen af α -parameteren for selvfinansieringsgraden

Indkomst: 400.000 kr.

Marginalskat: 65 %

Skattepligtig indkomstelasticitet(ε): 0,2

Scenarie Bundskat: Lempelse af skat med 5 % af hele indkomsten

Scenarie Topskat: Lempelse af skat med 5 % af indkomst over 360.000 kr.

Scenarie	Fordelingsmål α	Provenutab, mekanisk (M)	Provenugevinst, adfærdseffekt (A)	Ændring i skatteindtægt
A-bidrag	1,0	20.000 kr.	6.000	-14.000 kr.
Topskat	10,0	2.000 kr.	6.000	4.000 kr.

Denne boks illustrerer betydningen af kombinationen af indkomstfordelingen og den relevante skattegrænse, målt ved α , for selvfinansieringsgraden ved en lempelse af marginalsatten på 5 %.

Indkomstfordelingsmålet α beregnes ved at tage gennemsnitsindkomsten for topkatteydere, og sætte dette i forhold til forskellen mellem deres gennemsnitsindkomst og den relevante topkatteskattegrænse. Hvis topkatteyderens gennemsnitsindkomst er langt over topkattegrænsen, så er α forholdsvis lille (tæt på den mindste værdi på 1), hvorimod α er meget stor, hvis

Udvalgte metoder og empiriske undersøgelser til at måle arbejdsudbudsadfærd (ε)

Hvordan folk vil reagere på en ændring i deres marginalskat står desværre ikke umiddelbart nedskrevet i et indkomst- eller skatteregister. Faktisk når man den helt bagvendte konklusion ved ukritisk at analysere indkomstregisterdata. Folk med en høj marginalskat har normalt en høj indkomst og omvendt for folk med en lav marginalskat. Man kunne nu være fristet til at konkludere, at en høj marginalskat leder til høje indkomster. Men årsagssammenhængen er formentlig omvendt: folk med høje indkomster vil på grund af skattelovgivningen helt automatisk have en høj marginalskat.

Den ideelle tilgang til at måle arbejdsudbudsadfærd ville være et kontrolleret eksperiment, hvor befolkningen *tilfældigt* inddeles i to grupper. Den ene gruppe (ofte kaldet treatmentgruppen; T-gruppen) får en markant ændring i deres marginalskat igennem mange år, mens skattesatserne for den anden gruppe (kontrolgruppen; C-gruppen) forbliver uændret. Fordi individerne er allokeret i henholdsvis den ene eller anden gruppe helt tilfældigt, så er skattesatsen den eneste systematiske forskel mellem de to grupper, og derfor vil forskellen i udviklingen i gruppernes indkomst kunne identificere den skattepligtige indkomstelasticitet, ϵ . Flere af de forventede reaktioner på en ændret marginalskat vil først vise sig over tid, fx er det ikke hver dag, man får et tilbud om at skifte til et nyt job. Så det vil være vigtigt, at eksperimentet fik lov at løbe i lang tid. Et sådant samfundsøkonomisk eksperiment er naturligvis akademisk utopi, og som oftest er det umuligt at gennemføre egentlige eksperimenter inden for skatteøkonomi (en undtagelse, der bekræfter reglen, er Kleven et al. 2011).

I fraværet af egentlige skatteeksperimenter anvender den økonomiske litteratur ofte skattereformer som en slags pseudo-eksperiment, hvor man måler på ændringer i indkomsten for grupper, som har fået lavere eller højere marginalskat (T-gruppen), sammenlignet med grupper, som er uberørt eller mindre påvirket af reformen (C-gruppen). For eksempel vil en skattereform, der sænker den højeste marginalskat, påvirke alle skatteyder med en indkomst over topskattegrænsen (T-gruppen). Som kontrolgruppe ville man så typisk vælge personer med indkomster lidt eller noget under topskattegrænsen. En udfordring er nu, at de to grupper grundlæggende er forskellige i udgangspunktet ved fx at have forskellige indkomstniveauer. For at kunne lave analysen vil man derfor være nødt til at antage, at de to gruppers indkomster ville udvikle sig parallelt i fravær af en skattereform (common trend-antagelsen), og at et større indkomstgab mellem grupperne efter en reform derfor kan tilskrives reformen. Hvis denne antagelse ikke er opfyldt, vil resultaterne være mere eller mindre misvisende.

Et eksempel på en anden udfordring er, at opdelingen i T- og C-gruppen er baseret på indkomst, som kan variere for det enkelte individ af forskellige grunde. En person, som normalt tilhører T-gruppen, kan i et år have temporær lav indkomst og derfor blive placeret i C-gruppen, og omvendt. Denne ”støj” i placeringen af individerne vil systematisk give en undervurde-

ring af adfærdseffekten ved skatteændringer (mean reversion problem), og man forsøger derfor på forskellig vis at tage højde for dette ved brug af mere avancerede metoder.

Kleven og Schultz (2014) er et af de bedste studier til dato. Deres analyse bygger på 25 års data, mange udvalgte skatteoplysninger samt andre socioøkonomiske karakteristika, fra 1980 for hele den danske befolkning og analyseperioden indeholder altså en række store og små skattereformer. Det store datasæt gør det også muligt for forskerne at tage hånd om fejlklassificering af individer, hvilket viser sig at være afgørende, da en mere naiv tilgang til sammenligning fejlagtigt kommer frem til meget lavere adfærdseffekter. De estimerer den skattepligtige indkomstelasticitet for danske lønmodtagere til ca. 0,05. Samtidig finder de, at elasticiteten er stigende med indkomst (ca. 0,08 for de 10 % højst lønnede), er højere for selvstændige erhvervsdrivende (ca. 0,10) end for lønmodtagere, og at estimaterne er større ved store skatteændringer (ca. 0,20-0,30). Sidstnævnte forhold er vigtigt, da en væsentlig pointe i litteraturen er, at friktioner gør, at elasticiteten undervurderes ved små ændringer i skatteincitamenterne. På den anden side er de høje elasticiteter målt på en skattereform tilbage i midtforserne, og ændringer i skattesystemet siden hen kan tale for, at man skal forvente mindre elasticiteter i dag.

Skattereformer er typisk genstand for debat, inden de bliver vedtaget, hvorefter den faktiske effektivering af reformen sædvanligvis sker med overgangen af skatteåret ved nytår. Skatteyderen har som udgangspunkt derfor vished omkring kommende ændringer i marginalskatten i månederne op til nytår. For en skatteyder, der ved, at marginalskatterne bliver ændret på den anden side af nytår, kan det være attraktivt at forsøge at ’omplacere’ indkomst på den skattemæssigt fordelagtige side af årsskiftet. For skattereformen i 2010, der sænkede den højeste marginalskat fra 63 % til 56 %, betød det, at topskatteydere havde et incitament til at udskyde løn- og evt. bonusudbetalinger fra slutningen af 2009 til januar 2010. Hvis man fx kunne flytte udbetalingen af 100.000 kr. fra slutningen af 2009 til starten af 2010, så ville man spare 7.000 kr. i skat.

Hvis man nu på simpel vis estimerer elasticiteten af skattepligtig indkomst ved at se på stigningen i indkomsten fra 2009 til 2010, så vil en del af indkomststigningen blot kunne skyldes denne temporære omklassificering af indkomst og ikke en varig indkomststigning som følge af lavere marginalskatter. Man vil dermed overvurdere elasticiteten. Kreiner, Leth-Petersen og Skov (2016) viser, at de danske topskatteydere i gennemsnit udskød 10 % af en månedsindkomst fra slutningen af 2009 til januar 2010. Elasticiteten af skattepligtig indkomst blev ca. 0,1, men når der blev taget højde for den temporære indkomstforskydning, blev elasticitetsestimater tæt på 0, svarende til at der stort set intet arbejdsudbudsrespons var 1-2 år efter reformen.

At arbejdsudbudsresponsen er lille på kort sigt, er i sig selv ikke overraskende. Ændret arbejdsudbudsadfærd vil tage tid, noget endda rigtig lang tid, før det slår igennem som øget indkomst. En lavere topskat kan fx bidrage til, at skatteyderne bliver vil-

lige til at pendle længere for et bedre betalt job, men der vil typisk være lang tid imellem, at sådanne jobmuligheder opstår. Det samme gælder et muligt jobskifte til en højere løn, men med en væsentlig højere risiko for jobtab. Af flere årsager har ovenstående metode til måling af elasticiteten af skattepligtig indkomst svært ved at identificere potentielle positive effekter fra jobskifte. Kreiner, Munch og Whitta-Jacobsen (2014) opstiller en teoretisk model for jobmobilitet og estimerer modellens strukturelle parametre ved brug af faktiske jobskift i Danmark. De finder, at jobmobilitet kan give en elasticitet af skattepligtig indkomst i intervallet 0,15-0,35 på langt sigt. Estimationsmetoden bygger på stærkere antagelser end de tidligere beskrevne analyser, og der er således meget stor usikkerhed på størrelsesordenen, men resultaterne tyder på, at standardmetoderne undervurderer elasticiteten, fordi de ikke fanger effekterne af skatter på jobmobilitet.

Ovenfor har vi kort refereret tre nyligt publicerede forskningsartikler, der alle belyser effekten af ændringer i marginalskatte-ten på arbejdsudbuddet. Analyserne er alle gennemført ved brug af dansk registerdata og tilsammen foreslår de tre sæt resultater en elasticitet af skattepligtig indkomst i omegnen af 0,00 - 0,35. Så selv på baggrund af tre forskningspapirer, der alle tager udgangspunkt i den samme population og det samme overordnede skattesystem, er der altså betragtelig variation i resultaterne. Derudover giver artiklen her ikke en udtømmende liste af hverken statistiske metoder eller datamæssige udfordringer i estimationerne af den skattepligtige indkomst.

Den overordnede konklusion er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor elasticiteten er. De empiriske studier giver tilsammen et billede i retning af, at den relevante elasticitet med stor sikkerhed er positiv, og ikke større end 0,35. Vores egen faglige vurdering er, bl.a. på baggrund af udviklingen i litteraturen over de seneste år, at den danske elasticitet af skattepligtig indkomst nok skal findes i den nedre halvdel af intervallet snarere end i den øvre ende.

Selvfinansieringsgraden af en lettelse i topskatten

Ved hjælp af formlen for selvfinansieringsgraden og skøn for de tre centrale parametre kan man få et indtryk af den mu-

lige størrelsesorden af selvfinansieringsgraden. Tabel 1 viser resultaterne for seks forskellige scenarier, hvor vi varierer hhv. skattesatsen (τ) i kolonne 1, indkomstfordelingsparameteren (α) i kolonne 2 og elasticitet (ϵ) i kolonne 3.

I vores *benchmark*-scenarie i første række tager vi udgangspunkt i den aktuelle effektive skattesats for danske topskatteydere på 66 % og indkomstfordelingsparameteren på 3,4 for Danmark, som beskrevet tidligere. Vi tager udgangspunkt i en elasticitet af skattepligtig indkomst på 0,1, som kunne være et realistisk bud på elasticiteten for Danmark. I dette tilfælde finder vi, at en *marginal* sænkning af topskattesatsen vil have en selvfinansieringsgrad på ca. 65 %.

I de to efterfølgende rækker betragter vi henholdsvis en *lavere elasticitet* (0,05) og en *højere elasticitet* (0,2), som begge er realistiske muligheder ud fra den nuværende empiriske viden. Denne ændring i forhold til benchmark giver en selvfinansieringsgrad på hhv. 35 % og 130 %, hvilket illustrerer, at der er en høj grad af usikkerhed. Det betyder dog også, at der er en reel chance for, at en begrænset topskattelettelse vil være mere end selvfinansierende. Dette er tilfældet, hvis elasticiteten er større end 0,15. Men med usikkerheden in mente kan selvfinansieringsgraden også sagtens vise sig at være langt mindre.

I scenariet *proportional skat* betragter vi en marginal ændring af en proportional skat, som fx arbejdsmarkedsbidraget. Dette gøres som tidligere beskrevet ved, at vi sætter α lig med 1. De to andre parametre fastholdes uændret i forhold til benchmark scenariet. Resultatet viser, at en marginal sænkning af en proportional skat vil have en selvfinansieringsgrad på kun 20 % sammenlignet med 65 % i benchmark. Det er altså væsentligt dyrere at sænke en proportional skat som fx arbejdsmarkedsbidraget, end det er at sænke topskattesatsen. Intuitionen bag dette resultat er som beskrevet tidligere i forbindelse med eksemplet i boks 1.

Formålet med de to sidste scenarier er at lave en illustrativ sammenligning med USA. I scenariet *USA-fordeling* holder vi fast i skattesatsen og elasticiteten fra benchmark, men vi betragter nu den hypotetiske situation, hvor indkomstfordelingsparame-

Tabel 1: Topskat og selvfinansieringsgrader

	Skattesats (τ)	Fordeling (α)	Elasticitet (ϵ)	Selvfinansieringsgraden (S)
Benchmark	66%	3,4	0,10	65%
Lavere elasticitet	66%	3,4	0,05	35%
Højere elasticitet	66%	3,4	0,20	130%
Proportional skat	66%	1,0	0,10	20%
USA fordeling	66%	1,8	0,10	35%
USA fordeling og skat	44%	1,8	0,10	15%

teren er 1,8 som i USA (De Økonomiske Råd 2011). Ser man fx på de 10 % bedst tjene personer i befolkningen, så er indkomstfordelingen blandt dem meget mere udstrakt i USA svarende til, at der er få i den nedre del af indkomstintervallet i forhold til Danmark og til gengæld mange, som tjener langt mere. Ikke overraskende ses i tabellen, at hvis vi havde en mere amerikansk indkomstfordeling, hvor topskatteyderne ville have meget høje indkomster i forhold til topskattegrænsen, så bliver selvfinansieringsgraden væsentlig lavere: fra 65 % til 35 %.

I scenariet *USA-fordeling* og *skat* er den højeste skattesats også sat til et amerikansk niveau på 44 % (Diamond og Saez 2011). I dette tilfælde falder selvfinansieringsgraden til 15 %. Den væsentlig lavere selvfinansieringsgrad sammenlignet med bechmark illustrerer betydningen af indkomstfordelingen og den effektive skattesats i det udgangspunktet, hvor en topskat ændres eller indføres. I Danmark har vi en meget sammenpresset indkomstfordeling og en relativ høj effektiv skattesats i udgangspunktet, hvilket gør, at en marginal sænkning af topskatten vil have en højere selvfinansieringsgrad (og dermed en større velfærdsgavn) i Danmark end i USA for samme elasticitet. Det betyder omvendt, at USA vil stå over for et mere favorabelt trade-off mellem aggregeret velfærd og lighed i relation til at skabe øget omfordeling.

Afrunding

Der er en række pointer, som det ikke har været muligt at få med her. Tre vigtige forhold skal kort nævnes.¹ Vi har ikke diskuteret substitutions- og indkomsteffekter ved en skatteændring. En vigtig indsigt i den sammenhæng er, at lønændringer, som giver anledning til substitutions- og indkomsteffekter, ikke giver anledning til de samme effekter ved en ændring i en topskat. Årsagen er, at en topskat kun vedrører den højeste del af indkomsten, hvorved indkomsteffekten er væsentlig mindre end ved lønændringer (derimod er ændringer i en proportional

skat såsom arbejdsmarkedsbidraget ækvivalent med ændringer i lønnen). Fx kan arbejdsudbuddet være uændret ved en lønændring, fordi substitutions- og indkomsteffekten ophæver hinanden, mens selvfinansieringsgraden ved en topskatletelse stadig er stor.

Det fremføres undertiden, fx fornylig af Folketingets Økonomiske Konsulenter (2016), at Finansministeriet bør anvende konservative elasticiteter ud fra et forsigtighedsprincip. Dette er dog ikke nødvendigvis særlig forsigtigt. Det betyder nemlig, at de offentlige indtægter systematisk overvurderes i forbindelse med reformforslag, som involverer skattestigninger. Når man kun arbejder med et sæt af elasticiteter, så er det naturligt at anvende middelrette skøn.

Ved Finansministeriets beregning af selvfinansieringsgrader medtages kun arbejdsudbudseffekter i timer og ikke andre effekter, som vil bevirke en højere produktivitet. Argumentet herfor er, at positive effekter på produktivitet vil bevirke tilsvarende stigninger i de offentlige udgifter, bl.a. via satsreguleringen af overførslerne. Det kan der være gode argumenter for, når man isoleret set skal beregne effekterne på de offentlige kasser. Men når man bruger dette som udgangspunkt til at vurdere, om en ændring er en god ide eller ej, så er det mere tvivlsomt. Hvis selvfinansieringsgraden fx er 50 % med afsmitningseffekter, så kan det være, man beslutter at finansiere et offentligt tiltag på fx 500 mio. kr. ved at øge topskatten med 1 mia. kr. Hvis selvfinansieringsgraden uden afsmitningseffekter nu er 100 %, så betyder det, at topskatteyderne faktisk betaler det samme før og efter reformen. De ekstra 500 mio. kr. kommer alene i kassen, fordi den lavere produktivitet giver lavere offentlige udgifter, bl.a. via lavere overførselsindkomster, og det var formentlig ikke det, som var den politiske hensigt. Eksemplet illustrerer, hvordan djævlen ofte er i detaljen, når man diskuterer selvfinansieringsgrader.

NOTE 1 Denne artikel er baseret på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. august 2016. Slides kan findes på www.econ.ku.dk/ctk. I disse slides behandles disse tre forhold.

REFERENCER

De Økonomiske Konsulenter (2016). "Notat: Dynamiske effekter af reduktioner af marginalskatten." Notat til Finansudvalget og Skatteudvalget, Folketinget 22. juni 2016.

De Økonomiske Råd (2011). "Dansk Økonomi, efterår 2011."

Diamond, P. og E. Saez (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives* 25(4), 165-190.

Feldstein, M. (1995). "The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act." *Journal of Political Economy* 103(3), 551-572.

Feldstein, M. (1999). "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax." *Review of Economics and Statistics* 81(4), 674-680.

Immervoll, H., H. J. Kleven, C. T. Kreiner og E. Saez (2007). "Welfare Reform in European Countries: A Micro-Simulation Analysis." *Economic Journal* 117, 1-44.

Kleven, H. J., M. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen og E. Saez (2011). "Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark." *Econometrica* 79, 651-692.

Kleven, Henrik J. og Esben A. Schultz. 2013. "Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4), 271-301, 2014.

Kleven, H. J. og C. T. Kreiner (2005). "Labor Supply Behavior and the Design of Tax and Transfer Policy." *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 143, 321-358.

Kreiner, C. T., S. Leth-Petersen og P. E. Skov (2016). "Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, 233-257.

Kreiner, C.T., J.R. Munch og H.J. Whitta-Jacobsen (2015). "Taxation and the Long Run Allocation of Labor." *Journal of Public Economics* 127, 74-86.

Mirrlees, J. (1971). "An exploration in the theory of optimal income taxation." *Review of Economic Studies* 38, 175-208.