



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren
12. september 2014

Samråd i Skatteudvalget den 27. august efter spørgsmål af 17. juli 2014 stillet efter ønske fra Brian Mikkelsen (KF)

Spørgsmål

Ministeren bedes forholde sig til artiklen i Børsen den 14. juli 2014, ”Vismænd smider bombe i debat om lavere skat”. I artiklen anfører bl.a. to økonomiske vismænd, at Finansministeriet undervurderer de dynamiske effekter, der er forbundet med afskaffelse af topskatten.

Talepunkter

- Jeg har med stor interesse henover sommeren fulgt med i debatten om topskatten.
- Det er jo et område med rigtig mange interessenter, og det er derfor helt naturligt, at der er stor og bred interesse for området.
- Det har været en meget teknisk præget debat. Men bag de mange tekniske udtryk som elasticiteter og selvfinansieringsgrader ligger jo også en politisk debat.
- Det er derfor vigtigt for mig at understrege, at topskatten sikrer, at det er de bredeste skuldre, der bærer mest.
- Det mener regeringen, og det mener jeg, er det mest rimelige.
- Topskatten bidrager til omfordeling i samfundet.
- Det er kun personer med lønindkomster over godt 488.000 kr. før AM-bidrag (og 449.100 kr. efter AM-bidrag), der betaler topskat.

- I 2013 betalte ca. 590.000 skatteydere topskat, svarende til ca. 12 pct. af alle skatteydere.
- Regeringen lempede topskattegrænsen i 2012. Lempelsen indføres frem til 2022.
- Lempelsen betyder, at mange flere almindelige lønmodtagere fremover ikke betaler topskat. Det er altså en lettelse, som også gavner helt almindelige familier.
- Lempelsen er passende og regeringen har derfor ingen planer om flere lettelser i topskatten.
- Jeg er i tvivl om, hvorvidt Venstre deler det synspunkt. Det er noget uklart.
- Andre toner rent flag med et ønske om at fjerne topskatten. Liberal Alliance mener jo fx at alle maksimalt skal betale 40 pct. i skat, og at alle – både de bredeste og de mindre brede skuldre – skal bære lige meget.
- Men den holdning deler regeringen ikke, og der er heldigvis ikke 90 mandater, der deler Liberal Alliance's holdning.
- Men nu går vi over til sommerens debat.
- Sommerens debat har ikke kun drejet sig om politiske drøftelser af, om der skal lempes i skatten for de rigeste eller om borgerne skal have en ordentlig service.
- Debatten har grundlæggende drejet sig om, hvorvidt den nyeste forskning giver anledning til at mene, at Finansministeriet skal ændre vurderingen af, hvad det betyder for de offentlige finanser at afskaffe eller sænke topskatten, når de [ekstra] såkaldte dynamiske effekter medregnes.
- Mere teknisk drejer debatten sig om to forskellige elasticiteter.
- En der måler effekten af skatteændringer på arbejdsudbuddet og en der måler effekten på skattepligtig indkomst.

- I sommerens debat er disse to blevet blandet sammen. Det har ført til misforståelser.
- Det er her afgørende, at man forholder sig til, hvad det er for effekter, der medregnes i de to forskellige elasticiteter, og hvordan disse effekter påvirker den offentlige saldo.
- Det er disse forhold, jeg vil forsøge at redegøre for i dag.

Økonomiske virkninger af topskat

- Topskatten har – ligesom alle andre skatter – en række forskellige økonomiske virkninger, der grundlæggende bør afvejes mod hinanden.
- Statens umiddelbare mindreprovenu ved at fjerne topskatten udgør i omegnen af 14 mia. kr.
- Topskatten har – på linje med andre indkomstskatter i øvrigt – negativ betydning for privatforbruget, fordi den reducerer den disponible indkomst for topskatteydere
- Det lavere privatforbrug indebærer lavere indtægter fra moms og afgifter. I faglige termer taler man om tilbageløb fra moms og afgifter.
- Efter tilbageløb udgør statens mindreprovenu ved at fjerne topskatten således ca. 10½ mia. kr.
- Topskatten har desuden en negativ virkning på arbejdsudbuddet i forhold til det antal timer, som den enkelte skatteyder vælger at arbejde.

Virkning på arbejdsudbuddet

- Virkningen af lavere skatter på arbejdsudbuddet er velbelyst. Der er en del forskning, der relativt klart viser, at der positive, men begrænsede effekter.

- Samtidig er det også sikkert og erfaringsunderbygget, at et øget arbejdsudbud på sigt vil føre til en øget beskæftigelse. Og at øget beskæftigelse vil forbedre de offentlige finanser via øgede skatter og afgifter samt lavere udgifter til overførselsindkomst.
- Virkningen på de offentlige finanser af en afskaffelse af topskatten er derfor lavere end den umiddelbare reduktion af skatteindtægterne. Øget forbrug og arbejdsudbud giver øgede indtægter til staten via andre skatter og afgifter.
- I sommerens debat har der ikke været stillet forskningsmæssigt spørgsmålstejn ved den arbejdsudbudselasticitet, som Finansministeriet anvender.
- Når der i Børsen den 19. august står, at "Finansministeriet regner med en elasticitet på 0,1, mens nyere forskning peger på, at der er tre gange så stor effekt på arbejdsudbuddet af at sænke marginals-katten" så afspejler det grundlæggende den misforståelse, der har været i debatten. Udsagnet blander elasticiteten på arbejdsudbuddet sammen med elasticiteten på skattepligtig indkomst.
- Med udgangspunkt i en arbejdsudbudselasticitet på 0,1 vurderer Finansministeriet, at det højere arbejdsudbud øger skatte- og afgiftsindtægter med i omegnen af 3½ mia. kr.
- Virkningen på de offentlige finanser af ændrede indkomstskatter opgøres således efter tilbageløb og adfærd.
- Det er fortsat Finansministeriets vurdering, at en afskaffelse af topskatten indebærer et mindreprovenu for statskassen på ca. 7 mia. kr. ($14 - 3\frac{1}{2} - 3\frac{1}{2} = \text{knap } 7$) efter tilbageløb og adfærd.
- Det er i øvrigt også det, som både Finansministeriet og Skatteministeriet har svaret Folketinget i løbet af foråret.

Seneste forskning ift. effekter af topskatten

- I de senere år har den økonomiske litteratur om ændringer i indkomstskatten handlet meget om effekter på produktivitet, løn

og velstand i forhold til marginalskatteerne. Dvs. effekter, der kommer ud over virkningen på arbejdsudbuddet, og måles ved elasticiteten på den skattepligtige indkomst.

- Det kan fx være effekter fra uddannelse, mobilitet i forhold til job og karriere, flid og arbejdsindsats. For særligt topskatteyderne kan international mobilitet desuden betyde noget.
- Men der indgår også effekter som skatteplanlægning og skatteunddragelse, herunder sort arbejde.
- Det er konsekvenserne for de offentlige finanser af nogle af disse effekter, der har været diskuteret i sommerens løb.
- Der er to spørgsmål i denne debat; For det første, hvor store er disse andre effekter på de samlede indkomster i økonomien? Og for det andet;, Hvad betyder effekterne for de offentlige finanser.

Uddannelse, mobilitet, flid, skatteplanlægning og sort arbejde mv.

- Nyere forskning gennem de seneste år beskæftiget sig med det første spørgsmål og søgt at fastlægge størrelsen af effekterne på skattepligtig indkomst, når skatten sættes ned. Ændringer i den skattepligtige indkomst omfatter i princippet både effekter af øget arbejdsudbud og effekter som følge af højere løn.
- En del af resultaterne peger i retning af, at der kan være større effekter på skattegrundlagene ved en nedsættelse af topskatten end det der følger af øget arbejdsudbud.
- Visse forskningsresultater peger imidlertid også på, at effekterne kan være overvurderede.
- Fx undersøger et studie af Peer Ebbesen Skov, Søren Leth-Petersen og Claus Thustrup Kreiner adfærdsvirkningerne ved sænkningen af marginalskatte i forbindelse med *Forårspakke 2.0*. Her blev marginalskatte sænket ved bl.a. at fjerne mellemskatte.

- Undersøgelsen viser, at et stort antal skatteydere spekulerede i at flytte indkomster fra 2009 til 2010, hvor indkomstskatterne blev sænket. Forfatterne vurderer, at ca. 2/3 af den målte stigning i den skattepligtige indkomst dette år kan tilskrives indkomstflytning.
- Sådanne forhold kan indebære, at de strukturelle effekter overvurderes, når man betragter ændringen i den skattepligtige indkomst. Undersøgelsen finder i øvrigt at effekten af skatteændringer er nogenlunde på niveau med Finansministeriets vurdering, selv om den altså søger at fange andre effekter af skatteændringer end arbejdsudbud.
- Andre forskere har peget på, at virkningen på den skattepligtige indkomst overvurderes, idet ændringer i indkomstskatten kan medføre at arbejdsindkomst fx beskattes som kapitalindkomst og omvendt. Den mulighed har hovedaktionærer.
- I DØR's rapport fra efterår 2011 analyseredes effekten af ændringer i den skattepligtige indkomst. Det førte på linje med nyere internationale resultater til, at de dynamiske effekter af skatteændringer er større end det, der ligger til grund for Finansministeriets vurderinger, men inden for den almindeligt anerkendte empiriske usikkerhed. En del af de større effekter kan som nævnt henføres til produktivetsforbedringer.
- I artiklen i Børsen den 14. juli 2014 refereres til en artikel af Jakob Roland Munch, Claus Thustrup Kreiner og Jørgen Whitta-Jacobsen, hvor de som noget nyt søger at vurdere mobilitetseffekter på produktivitet og løn.
- Resultatet af analysen er, at lavere marginalsatter vil have en større positiv effekt på arbejdsindkomsterne end hidtil lagt til grund. Med andre ord, at "elasticiteten" af en skattesækning på den skattepligtige indkomst er større. I artiklen understreges de betydelige usikkerheder, der er i bestemmelsen af denne elasticitet.
- Størrelsen af elasticiteten af skattepligtig indkomst har betydning for beregningen af velstandseffekter af lavere marginalsatter, hvis effekten skyldes forøget produktivitet. Resultatet trækker

således i retning af en større velstandseffekt ved fjernelse af topskatten.

- Der kan argumenteres kvalitativt for de ekstra effekter på produktivitet og løn af skattesænkninger, men der er betydelig usikkerhed om den kvantitative betydning.
- Kleven og Schultz finder i en anden ny analyse på danske data, at elasticiteten på den skattepligtige indkomst udgør i omegnen af $[0,15-0,30]$.
- Det er samtidig værd at notere sig, at det kan tage tid før adfærdsvirkninger indtræder.
- Hvis adfærdsændringer fx kræver uddannelse er der en naturlig forsinkelse. Også mobilitet kræver noget tilpasning, men dog formentlig kortere end for uddannelse. Der udestår forsat analyser af længden af denne forsinkelse inden velstandseffekterne optræder.
- Det væsentlige i sommerens debat er altså, at elasticiteten på arbejdsudbuddet har været blandet sammen med elasticiteten på skattepligtig indkomst, og at vismændene og Finansministeriet er enige om beregningsmetoder i forhold til vurdering af effekten af øget arbejdsudbud på de offentlige finanser.

Virksomheden på de offentlige finanser

- Hvis vi herefter vender os mod det andet spørgsmål i sommerens debat, hvad er så konklusionen i forhold til virkningerne af lavere topkat på de offentlige finanser?
- Lad mig indledningsvist slå fast: For mig vil det være langt mere alvorligt at opdage, at der er behov for at finde ekstra finansiering på grund af, at adfærdseffekterne af skattelettelse viser sig at være lavere end forudsat, fremfor at opdage, at de blev større, og der dermed er ekstra råderum til at finansiere andre aktiviteter eller skattelettelse

- Med andre ord; ”vi skal ikke eksperimentere med den offentlige økonomi for at få kortsigtede politiske gevinster”. Så sender vi bare en regning til ”børnebørnene”.
- Men som nævnt er der to forhold, som har betydning for effekten af lavere skatter.
- For det første er der usikkerhed om, hvor store effekterne af lavere skatter er på den skattepligtige indkomst. Det er det jeg netop har forklaret.
- For det andet er der usikkerhed om, i hvilket omfang de effekter af skatteændringer, som fungerer via stigninger i timelønnen samlet set fører til en forbedring af de offentlige finanser. Det skyldes, at timelønsstigninger i den private sektor må forventes at påvirke løndannelsen i den offentlige sektor og via satsreguleringen også størrelsen af overførselsindkomsterne.
- Vismændene m.fl. er enige i dette.
- På indtægtssiden vil øget produktivitet føre til højere løn, større skattepligtig indkomst og dermed større skatteindtægter.
- På udgiftssiden vil de offentlige lønninger have tendens til at udvikle sig parallelt med lønningerne i den private sektor, bl.a. gennem de offentlige overenskomster via reguleringsordningen. Derfor vil de offentlige lønudgifter ligeledes have tendens til at vokse med produktivitetsvæksten.
- Endelig vil de offentlige overførselsudgifter som kontanthjælp og førtidspension via satsreguleringen blive forøget i takt med de højere lønstigninger på det private arbejdsmarked.
- Derfor giver effekter der virker gennem ændret timeløn i den private sektor typisk ikke en forbedring af de offentlige finanser i samme omfang som øget arbejdstid. De nyere forskningsresultater ændrer ikke på den konklusion.
- Selvom effekten på den offentlige saldo kan være begrænset er det vigtigt at få belyst effekter på løn- og produktivitet af skattesænkninger.

- Derfor vil jeg afslutningsvist sige, at det grundlæggende er et godt og spændende bidrag som Munch, Kreiner og Whitta-Jacobsen er kommet med.
- På basis af usikkerhed om produktivitetseffekternes størrelse og de afledte effekter på de offentlige udgifter vurderer Finansministeriet fortsat, at provenuvirkningen ved en afskaffelse af topskatten er knap 7 mia. kr. på baggrund af de hidtidige antagelser om små, men positive effekter på arbejdsudbuddet.
- Finansministeriet vil også fremadrettet løbende følge med i den danske og internationale forskning, og overveje om nyere resultater giver anledning til at revurdere ministeriets beregningsforudsætninger.
- Men det er helt afgørende, at det fortsat er Finansministeriet, der vurderer, hvordan der regnes, og hvad det indebærer for de offentlige finanser at ændre i skattereglerne.
- Om der så skal gennemføres et indgreb i form af fx lavere topskat, det er og skal være en politisk afvejning.
- Så hvis jeg lige kort skal opsummere.
- Den måde, vi har indrettet det danske velfærdssamfund, gør, at overførselsindkomsterne og de offentlige lønninger vil stige, i takt med at lønningerne stiger på det private arbejdsmarked.
- Sådan mener regeringen fortsat, at det skal være.