



FINANSMINISTERIET

Opdatering af skatteforvridningsfaktoren

December 2023



Skatteforvridningsfaktor opdateret til 1,0 (0%)

- Finansministeriets opdatering af skatteforvridningsfaktoren skal ses ud fra et ønske om, at den samfundsøkonomiske vurdering af et projekt ikke påvirkes af en 'hypotetisk' tilknyttet generel finansieringsform
- Det er således væsentligt at understrege, at Finansministeriet fortsat mener, at finansiering af offentlige projekter i praksis vil kunne medføre forvridningstab
- Finansministeriet ønsker dog, at sådanne forvridningseffekter fremadrettet i stedet præsenteres i forbindelse med de faktiske finansieringsbeslutninger og ikke i generaliseret form





” Skatteforvridningsfaktoren repræsenterer den marginale samfundsmæssige omkostning, som opstår på grund af behov for generel skattefinansiering.

Omkostningen består overordnet i, at der ved skattefinansiering kan ske forvridning af borgeres og virksomheders beslutninger om arbejdsudbud, forbrug, opsparing, investeringer og allokering af ressourcer i øvrigt.”

Grundlag for skatteforvridningsfaktoren: en kompenseret stigning i marginals-katten

Boks 4.7

Teoretisk ophæng for skatteforvridningstab ved generel skattefinansiering

Det antages traditionelt, at en offentlig, ufinansieret merudgift finansieres ved en eksogen specificeret forvridende skattestigning i bredt baserede skatter på forbrug og indkomst. Heraf beregnes skatteforvridningstab (MCPF, marginal cost of public funds) på baggrund af den estimerede selvfinansieringsgrad (SFG) ved en stigning i bredt baserede skatter på indkomst og forbrug:

$$MCPF = \frac{1}{1 - SFG} = \frac{1}{1 - \frac{m}{1 - m} \varepsilon}$$

hvor ε angiver substitutionselasticiteten og m angiver den gennemsnitlige vægtede marginals-kat. Beregningen af MCPF tager udgangspunkt i den kompenserede arbejdsudbudselasticitet, der i henhold til Finansministeriets regnemetoder kalibreres til 0,1. Dermed omfatter elasticiteten alene substitutionseffekten, mens indkomsteffekten implicit forudsættes neutraliseret gennem tilvejebringelsen af det offentlige gode, der altså har samme karakter som en engangsoverførsel. Med en gennemsnitlig effektiv marginals-kat inklusive forbrugsafgifter på arbejdsindkomst på 58,5 pct. kan skatteforvridningsfaktoren beregnes til ca. 1,15.

Bagvedliggende antagelse: Danmark er et mere lige land efter initiativet er bygget og finansieret

Baggrund: skatteforvridningsfaktoren

- I samfundsøkonomiske analyser benyttedes i manualen fra 2017 en **skatteforvridningsfaktor på 1,1** ved offentlig finansiering
 - Denne indebærer at offentlig finansiering ”straffes” ift. privat finansiering
 - Særligt væsentligt ift. prissætning og dermed rangering af klimavirkemidler
 - Ikke væsentligt ift. organisering og udførelse af projekter (kun finansiering)
- Nyeste forskning peger på en **skatteforvridningsfaktor på 1,0**
 - Argumentet er *ikke* at højere marginalbeskatning ikke forvrider arbejdsudbud mm.
 - Pointen er, at offentlig finansiering ikke behøver at have et dødvægtstab, og kun har det, hvis gevinsten ved øget lighed overgår dødvægtstabet
 - Mere lavpraktisk: kausalkæden ved en skatteforvridningsfaktor $><1$ er mangelfuld

Nyeste topforskning indenfor samfundsøkonomiske analyser understøtter konklusionen

THE
QUARTERLY JOURNAL
OF ECONOMICS

Vol. 135

2020

Issue 3

A UNIFIED WELFARE ANALYSIS OF GOVERNMENT
POLICIES*

NATHANIEL HENDREN AND BEN SPRUNG-KEYSER

Second, the MVPF approach does not require the government to close the budget constraint through an increase in taxation. Therefore, one does not adjust for the “deadweight cost of taxation” based on this particular assumed method of government finance. Rather, the MVPF directly measures the amount of welfare delivered to beneficiaries per dollar of government expenditure.

Nyeste topforskning indenfor samfundsøkonomiske analyser understøtter konklusionen

Int Tax Public Finance (2018) 25:883–912
<https://doi.org/10.1007/s10797-017-9481-0>



The marginal cost of public funds is one at the optimal tax system

Bas Jacobs^{1,2,3}

<https://personal.eur.nl/bjacobs/mcf.pdf>

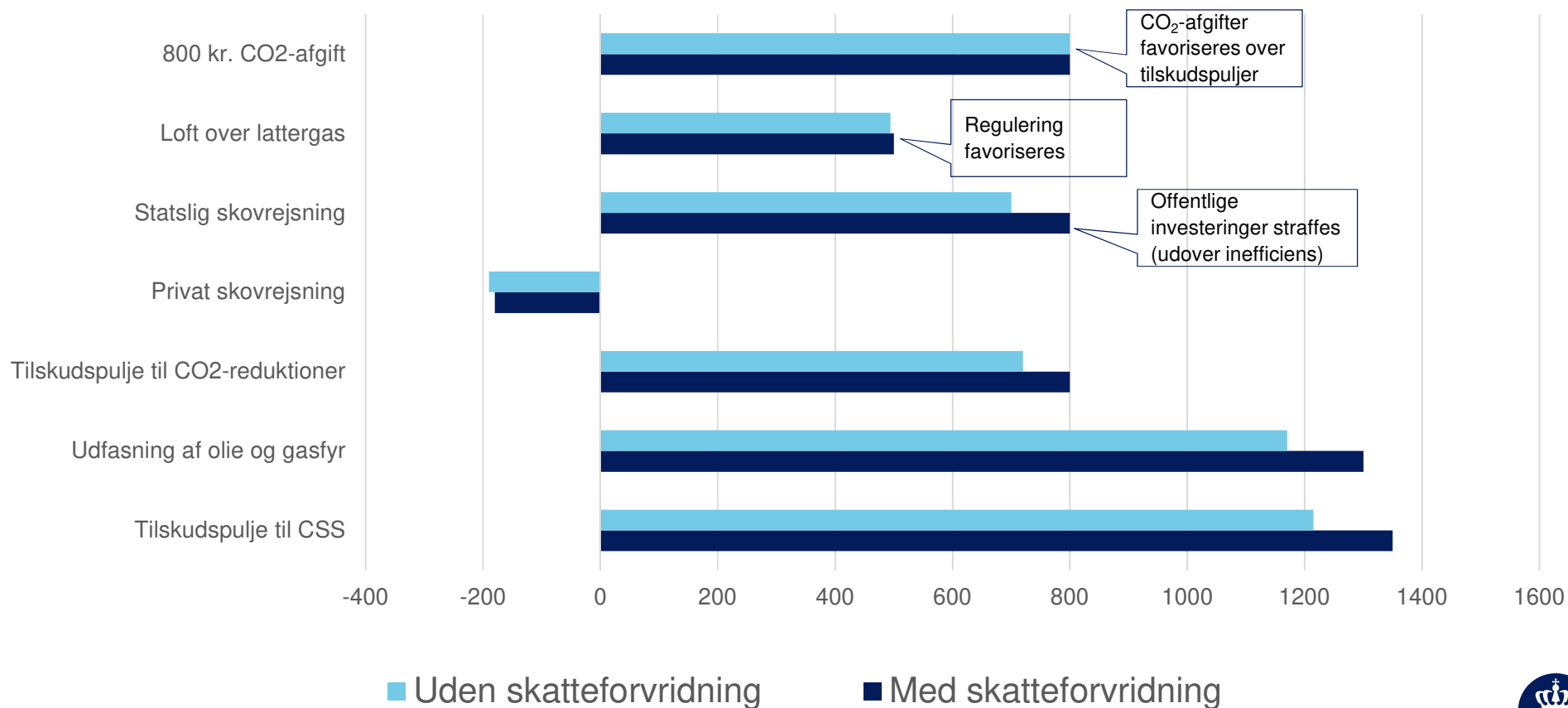
Praktiske konsekvenser af skatteforvridningsfaktoren – og hvorfor den er relevant nu



Praktiske konsekvenser af skatteforvridningsfaktoren i klimapolitikken

Illustrative tal

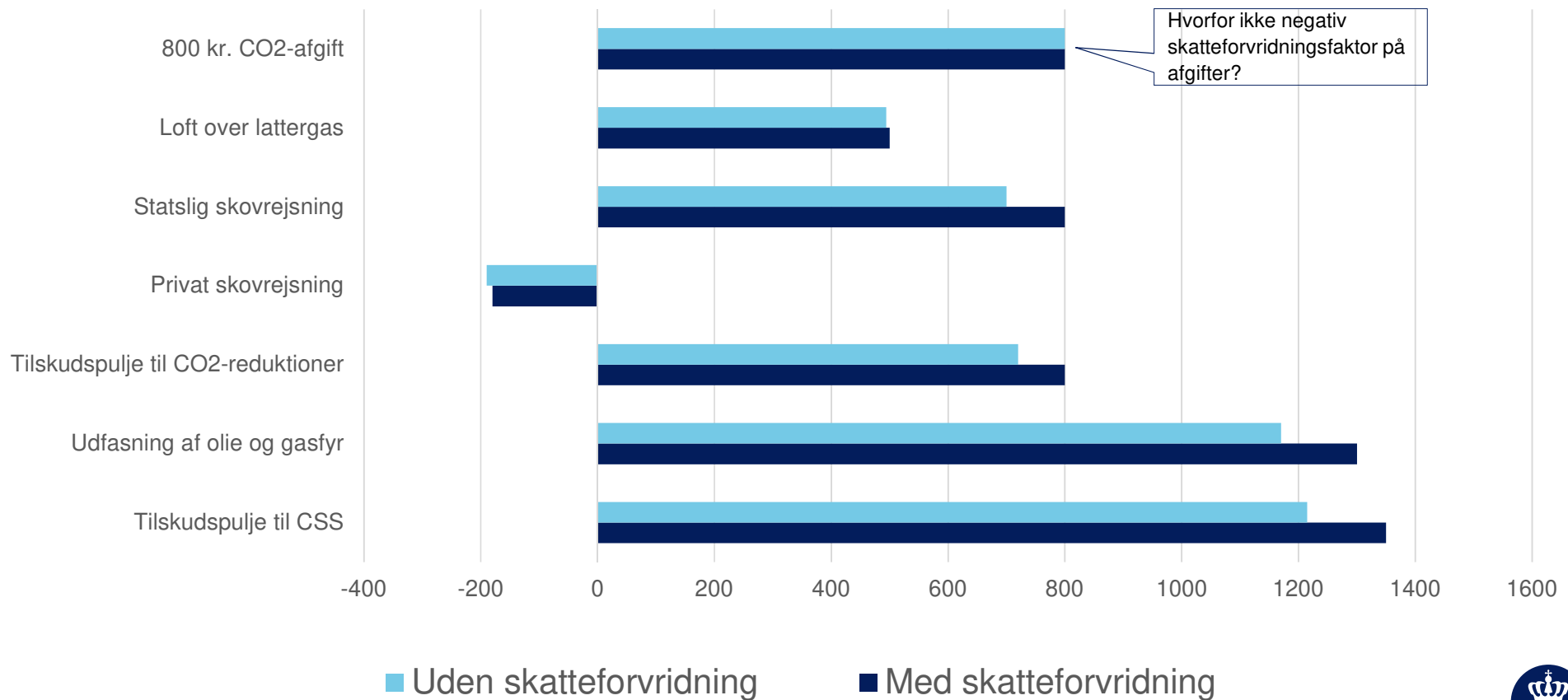
Skyggepriser ved CO₂-reduktioner (kr./t.)



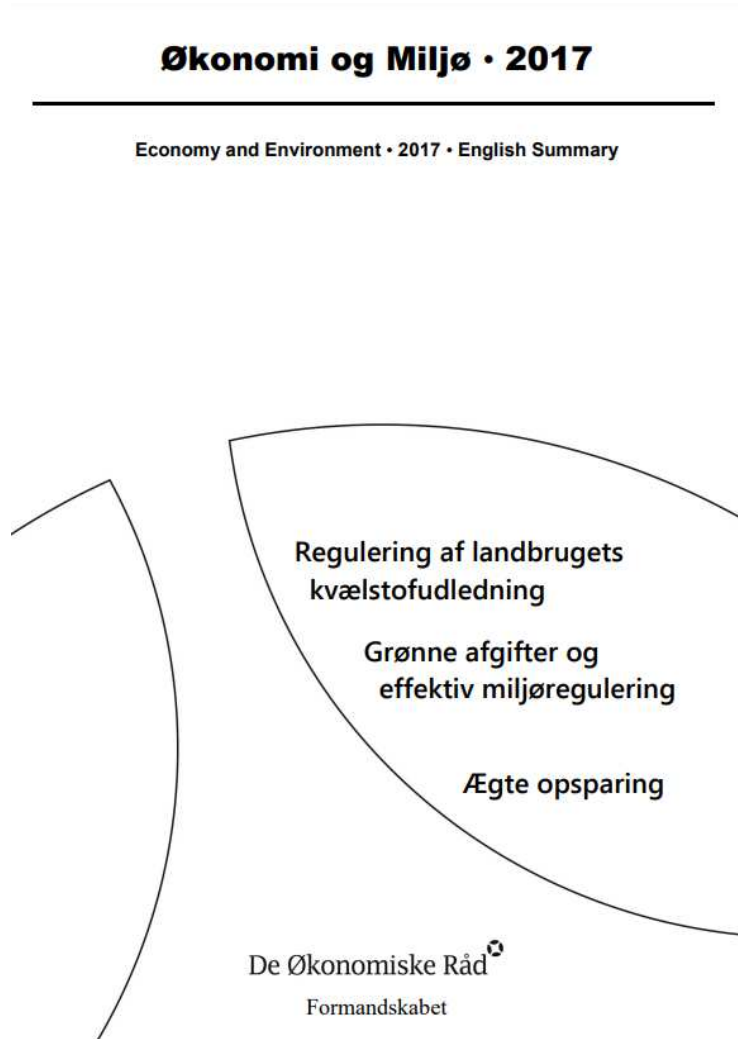
Logiske brister i brugen af skatteforvridningsfaktoren

Illustrative tal

Skyggepriser ved CO2-reduktioner (kr./t.)



Diskussionen minder om "den grønne dividende"



Oprindeligt argument for højere afgiftssats
...

I 1990'erne blev der i den økonomiske litteratur argumenteret for at sætte satsen på grønne afgifter *højere* end den marginale skadesomkostning. Provenuet fra den grønne afgift kunne så anvendes til at reducere andre mere forvridende skatter, hvorved de samlede forvridningsomkostninger i økonomien skulle blive reduceret. Dette omtales i litteraturen som "dobbelte dividende", da grønne afgifter kunne give gevinster i forhold til både forbedret miljø og mindre forvridning i skattesystemet.

... sidenhen for lavere afgiftssats
...

Sidenhen er der argumenteret for at sætte afgiftssatsen *lavere* end de marginale skadesomkostninger. Argumentet bygger på en forventning om, at merprovenuet fra grønne afgifter var mere forvridende end f.eks. opkrævning via en bred indkomstskat.⁵ Det skyldes dels, at grønne afgifter er punktafgifter og derfor ofte opkræves af en relativ smal skattebase og dels, at de forvrider i flere led end en indkomstskat, jf. diskussionen ovenfor.

... men bør svare til omkostning ved miljøbelastning

I dag peger den økonomiske litteratur på, at det generelt er svært at vurdere, om grønne afgifter, der afviger fra miljøomkostningerne, er mere eller mindre forvridende end andre skatter og afgifter, jf. f.eks. Williams (2016). Endvidere er andre skatter og afgifter i betydelig grad fastsat under hensyn til deres fordelingseffekter. Selvom der kunne opnås en effektivitetsgevinst ved at øge en grøn afgift og reducere en anden skat, kan denne skat i udgangspunktet være fastsat under hensyn til dens fordelingseffekter, hvorfor det er forbundet med et velfærdstab at afvige herfra, jf. Kaplow (2004) og Kreiner og Verdelin (2012). Et naturligt udgangspunkt for afgiftssatsen er derfor de marginale skadesomkostninger.

CO₂e-afgift med et bundfradrag

En sådan samlet pakke (CO₂e-afgift med bundfradrag) kan udformes identisk ved at:

1. Indføre en CO₂e-afgift kombineret med en lump sum overførsel til virksomheden til staten

$$Y - t \cdot (CO_2 - 80\% \cdot CO_2^{Initial}) = Y - t \cdot CO_2 + 80\% \cdot CO_2^{Initial}$$

2. Indføre et CO₂e-reduktionstilskud med en lump sum overførsel fra virksomheden til staten

$$Y + s \cdot (80\% \cdot CO_2^{Initial} - CO_2) = Y - s \cdot CO_2 + 80\% \cdot CO_2^{Initial}$$

- Med skatteforvridningsfaktoren, vil 1 være billigere end 2...
- ... og både 1 og 2 være dyrere, hvis de vurderes som bestående af to enkeltkomponenter frem for en samlet pakke.

Transportministeriets manual har (næsten) neutraliseret effekten af skatteforvridningsfaktoren

- $W = MCF \times (Benefit_{working} - User\ Cost_{working}) + (Benefit_{private} - User\ Cost_{private}) - MCF \times (Investment - User\ Cost_{total})$
- $W = MCF \times (Benefit_{working} - Public\ Investment) + Benefit_{private} - (MCF - 1) \times User\ Cost_{private}$

Transportministeriets manual har (næsten) neutraliseret effekten af skatteforvridningsfaktoren

År 2015-2071 (NV. mio. kr.)	Opgradering til 4-sporet motorvej ¹⁾	Ny jernbanestrækning ¹⁾
Staten	-1.095	-4.051
Anlægsomkostninger	-999	-4.996
- heraf anlægsomkostninger	-1.180	-5.899
- heraf restværdi	180	902
EU-tilskud	0	145
Driftsøkonomi	-119	1.474
- heraf infrastrukturforvalter	-119	-614
- heraf operatør	0	2.088
Afgiftskonsekvenser	23	-673
Ekstern sundhedseffekt	0	0
Brugere	1.908	6.081
Tidsgevinster	1.998	6.081
Heraf individuel trafik	1.998	467
Heraf kollektiv trafik	0	5.613
Kørselsomkostninger	-90	0
Intern sundhedseffekt	0	0
Andre effekter	82	-17
Eksterne omkostninger	82	-14
Gener i anlægsfasen	0	-3
Arbejdsudbudseffekt	-27	-300
Arbejdsudbudsforvridning	-255	-991
Arbejdsudbudsgevinst	228	691
Nettonutidsværdi (NNV)	867	1.713

1) Et negativt fortegn er udtryk for en omkostning, mens et positivt fortegn er udtryk for en gevinst.

Teoretisk er skatteforvridningsfaktoren én i optimum

- I optimum vil det marginale dødvægtstab ved beskatning netop være lig gevinsten ved omfordeling
 - $MBE = MDWL$
 - Hvis dette ikke var tilfældet skal omfordelingen mindskes eller øges
 - På marginalen har vi masser af ikke-forvridende muligheder for finansiering (sænket personfradrag, sænkede overførsler mm.)
 - I det ekstreme tilfælde hvor samfundet ikke værdsætter omfordeling vil det optimale skattesystem bero på lumpsum beskatning alene

*OBS: argumentet er **ikke**, at skatter ikke forvrider, men blot at forvridningstabet er lig gevinsten ved lighed*

The marginal cost of public funds is one at the optimal tax system

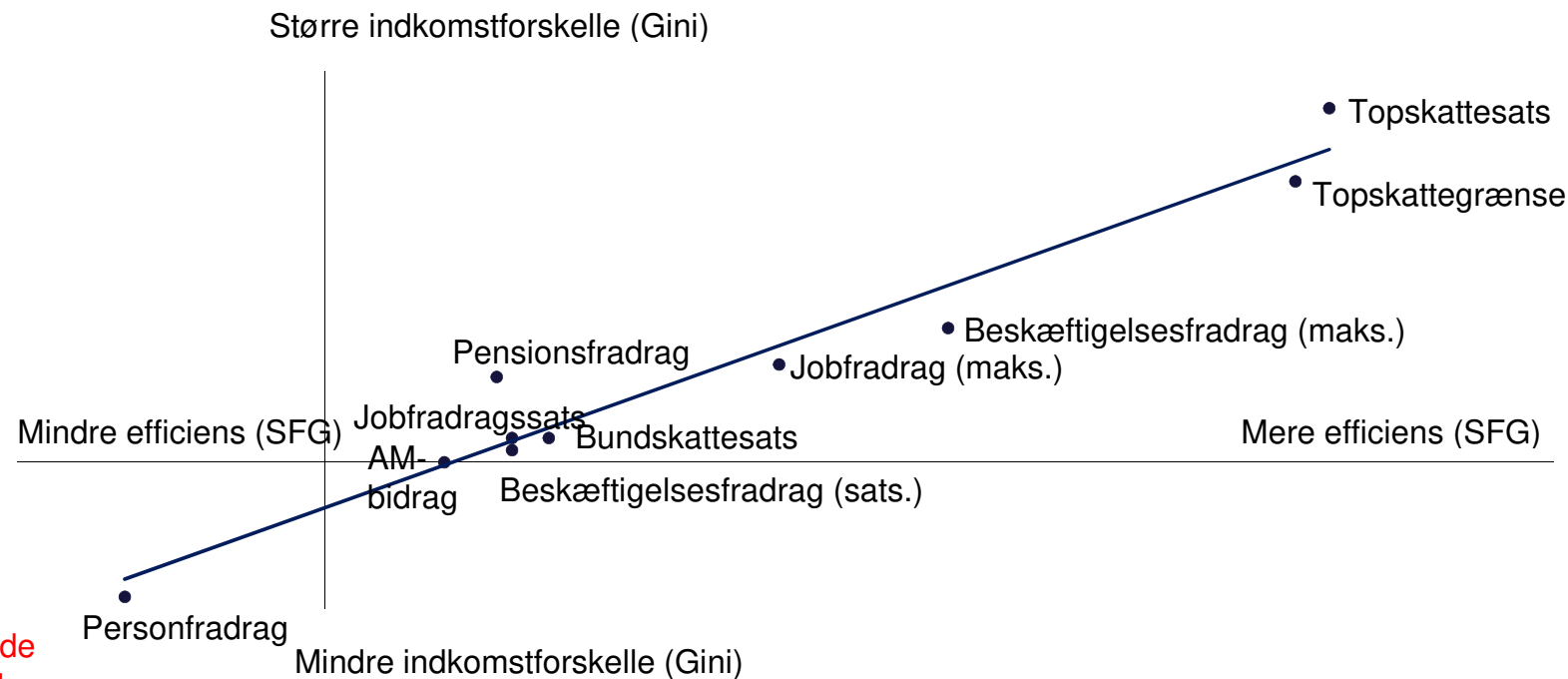
Bas Jacobs^{1,2,3}

<https://personal.eur.nl/bjacobs/mcf.pdf>

Det middelrette skøn for skatteforvridningsfaktoren er fortsat én uden for optimum

- Uden for optimum kan skatteforvridningsfaktoren være $> < 1$
 - Hvis $MBE > MDWL$ vil mere progressiv og/eller proportionel beskatning være positivt
- Antag at der er usikkerhed om dødvægtsstab eller fordelingsgevinster, men at politikerne gør deres bedste for at ramme balancen
 - *Det middelrette skøn* er en skatteforvridningsfaktor på én

Skat på arbejdsindkomst - sammenhæng mellem efficiens og fordeling



Mindskede overførsler

Anm.: Den vandrette akse viser selvfinansierungsgraden (SFG), mens den lodrette akse viser ændringen i Gini-koefficienten ved 10 hypotetiske skatnedsættelser på 5 mia. kr. i umiddelbart mindreprovenu. Der er tale om ukompenserede selvfinansierungsgrader.

Kilde: Lovmodelberegninger på en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen. 2017-data fremskrevet til 2021 med forudsætningerne i Økonomisk Redegørelse, august 2020.

Kausalanalysen ved skatteforvridningsfaktoren er misvisende (1/2)

- En forligskreds beslutter at bygge en bro finansieret ved råderum
- Tre år senere mangler der råderum. Råderummet kan findes ved:
 - I. Topskatter/selskabsskat (meget forvridende)
 - II. MOMS/bundskat (lidt forvridende)
 - III. Lumpsum beskatning/sænket beskæftigelsesfradrag (neutralt)
 - IV. Mindskede overførsler/effektiviseringer/udvidet skattebase (mindsket forvridning)
- Politikerne forelægges mulighederne og vælger den finansiering, som de finder mest fair

Forvridningen af skatte/overførselssystemet opstår ikke ved beslutningen om at bygge broen

Kausalanalysen ved skatteforvridningsfaktoren er misvisende (2/2)

- For at forbedre business casen, indføres brugerafgifter *på arbejdsløse*, der benytter broen, til at dække "marginalomkostningerne" -> rådighedsbeløbet for de fattigste falder
- Et flertal mødes 3 år efter og vurderer at rådighedsbeløbet for de fattigste familier skal hæves (fordi den politiske præference for omfordeling er uændret)
- Overførslerne øges finansieret ved topskatten og arbejdsudbuddet falder

Forvridningen af skatte/overførselssystemet mindskes ikke ved beslutningen om brugerbetaling

Konsistens i antagelser på tværs af FM: Råderumsfinansiering fortrænger andet offentligt forbrug

Udgifter, finansiering og saldo-virkning	Finansieringsbidrag, mio. kr				
	2021	2022	2023	2024	2025
Initiativer					
1. Udgifter til tidlig pension i alt	200	2.200	2.600	3.000	3.100
2. Finansiering i alt (2.1 + 2.2 + 2.3)	200	2.200	2.600	3.000	3.100
<i>Heraf bidrag fra:</i>					
2.1. Råderumsfinansiering	200	2.200	-	-	-
2.2. Tilbageberegning af skattesænkninger fra Forårs-pakke 2.0 for personer med høje indkomster, finansiering vedr. arbejdsgivere og målrettede skattestigninger for ejendomsinvestorer	-	-	1.100	1.500	1.600
- Lagerbeskatning af selskabers ejendomsavancer	-	-	850	850	850
- Forhøjelse af den progressive sats for aktieindkomst og det skrå skatteloft for kapitalindkomst fra 42 til 45 pct. (indfases gradvist)	-	-	150	550	650
- Loft over fradrag i selskabsskatten for høje lønninger på 10 mio. kr.	-	-	100	100	100
2.3. Særlig selskabsskat for den finansielle sektor	-	-	1.500	1.500	1.500
3. Saldovirkning (2-1)	0	0	0	0	0

Anm.: Udgifter er afrundet til nærmeste 100. mio. kr. Finansiering er afrundet til nærmeste 50 mio. kr. Der er i provenuskønnene for de enkelte initiativer ikke taget højde for eventuelle krydseffekter som følge af øvrige initiativer.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registre og administrative oplysninger om individuelle ATP-indbetalinger stillet til rådighed af ATP.

Bemærk: skatteforvridningsfaktoren dækker *ikke* over offentlig inefficiens

- FM's guide til samfundsøkonomiske analyser kræver *middelrette* skøn for både omkostninger og gevinster
- Dvs. at evt. offentlig inefficiens indbudgetteres i udgangspunktet

Boks 4.1

Illustration af konsekvenskema

Konsekvenskemaet har til formål at skabe et overblik over projektets kvantificerbare fordele og ulemper gennem en systematisk opregning af ressourceindsatsen og effekter, som fx estimerede tidsgevinster (timer) eller miljøgevinster (ton), alt efter hvad der er relevant i forhold til det konkrete tiltag.

Principielt bør såvel ressourceindsatsen og effekterne opgøres i faktiske mængder. Det kan imidlertid være unødigt omkostningskrævende at opgøre ressourceindsatsen i faktiske mængder i form af fx energi- og materialeforbrug mv., hvorfor der kan nøjes med at angive ressourceindsatsen i kroner.

Konsekvenskema

	År 0		År 1		...	År N	
	Mængde	Kr.	Mængde	Kr.		Mængde	Kr.
Ressourceindsats							
- Investeringsudgifter							
- Driftsudgifter							
Effekter ved ressourceindsats kan være indenfor:							
- Trafikeffekter (fx km, timer, ton samt kr.)							
- Miljøeffekter (fx ton, koncentration samt kr.)							
- Sundhedseffekter (fx statistiske liv, antal sygdomstilfælde samt kr.)							

Skattesnyd er ikke et argument for en skatteforvridningsfaktor

- Skattesnyd er en delmængde af forvridningstabet ved beskatning og igen en funktion af omfordelingssystemet
Fx yderst begrænsede muligheder for snyd ved et lavere beskæftigelsesfradrag
- Skattesnyd indgår dermed i vurderingen af det optimale skattesystem således at:
MBE=MDWL
- Mere generelt: intet belæg for at betalingsnyd/inkasso-udgifter er højere for staten end i det private pr. indbetaling

Konklusion

- Finansministeriets opdatering af skatteforvridningsfaktoren skal ses ud fra et ønske om, at den samfundsøkonomiske vurdering af et projekt ikke påvirkes af en 'hypotetisk' tilknyttet generel finansieringsform
- Det er således væsentligt at understrege, at Finansministeriet fortsat mener, at finansiering af offentlige projekter i praksis vil kunne medføre forvridningstab
- Finansministeriet ønsker dog, at sådanne forvridningseffekter fremadrettet i stedet præsenteres i forbindelse med de faktiske finansieringsbeslutninger og ikke i generaliseret form

