



Seminar om regneprincipper for skatter – Eftersyn af ministeriernes regneprincipper

December 2023

Program

- Finansministeriets overordnede regneprincipper for adfærdsændringer.
- Arbejdet med at opdatere forudsætningerne på den intensive margin (timebeslutningen).
- Kort om arbejdet med at opdatere forudsætningerne på den ekstensive margin (deltagelsesbeslutningen).

Skatteministeriet, Økonomiministeriet og Finansministeriet har igangsat et arbejde med at efterse det empiriske grundlag for arbejdsudbudseffekter af ændringer i skattesystemet.

Arbejdet er i sin afsluttende fase – forventet offentliggørelse 1. kvartal 2024.

Regneprincipper for adfærdsvirkninger

Overordnet om regneprincipper for adfærdsvirkninger

Udgangspunktet

- To centrale styringsmål
 1. Den *strukturelle saldo* frem mod planlægningshorisonten
 2. (Mindst) *finanspolitisk holdbarhed*.
- Det er i høj grad de *strukturelle* virkninger som er relevante for disse styringsmål.
- Adfærdsvirkningerne er usikre – men usikkerhed ikke kun snævert knyttet til adfærd.
- Forskellige scenarier kan være relevante – men finansloven kan ikke udarbejdes i intervaller eller med usikkerhedsbånd.
- Ofte behov for at skønne over nye politiktiltag uden tidligere erfaringer – taler for simple og generelle regneregler.

Tre overordnede principper:

1. Den altovervejende hovedregel er, at der søges at foretage middelrette skøn for de økonomiske konsekvenser.
2. Som udgangspunkt skal de anvendte beregningsforudsætninger være empirisk funderet i observerede erfaringer med virkninger af tidligere politikændringer.
3. Ekstrapolering af eksisterende empiriske resultater skal være konsistente med den relevante teori og skøn anvendt på andre lignende områder.

Regneprincipper for skatter: Opdeling i intensiv og ekstensiv margin

Intensiv margin (Timeeffekt)

Adfærdsvirkning udgøres af summen af to modsatrettede effekter:

- Ændringer i marginalskat → substitutionseffekt
- Ændringer i efter-skat-indkomst → indkomsteffekt

I dette oplæg fokus på den gennemsnitlige substitutionselasticitet (hidtil anvendt 0,1 i gns.).

Indbyrdes sammenhæng (Slutsky-ligning):

Ukompenseret elasticitet = substitutionselasticitet + indkomstfølsomhed
(+/-) (+) (-)

Ekstensiv margin (Deltagelseeffekt)

Adfærdsvirkning tager udgangspunkt i en opgørelse af incitamentet til at være i beskæftigelse relativt til at være på overførselsindkomst.

Fx lav nettokompensationsgrad → større motivation til at øge den indsats ledige lægger i at søge efter beskæftigelse.

Ændring i økonomiske incitament omsættes til adfærdsvirkning vha. deltagelseelasticitet (hidtil anvendt -0,07 som adfærdsparameter).

Økonomiske incitament til beskæftigelse:

Kompensationsgrad = $\frac{\text{disponibel indkomst på overførselsindkomst}}{\text{disponibel indkomst i beskæftigelse}}$

Intensiv margin

Gældende regneprincipper

Forskelle på tværs af køn og indkomster

- Forudsætter gennemsnitlig lønvægtet substitutionselasticitet på 0,1.
- Den funktionelle form i øvrigt giver en faldende elasticitet over indkomstfordelingen.
- Primært drevet af, at der forudsættes større elasticiteter blandt kvinder end mænd.

Gennemsnitlige (lønvægtede) elasticiteter

	Substitutions-elasticitet	Indkomstfølsomhed
Alle	0,1	-0,04
Mænd	0,05	-0,02
Kvinder	0,17	-0,07
Ikke-topskatteydere	0,11	-0,05
Topskatteydere	0,08	-0,03

Fornyelse af det empiriske grundlag for arbejdsudbudsvirkninger på den intensive margin

To analysespor:

1. Gennemgang af eksisterende litteratur.
2. Ny empiri på danske data.

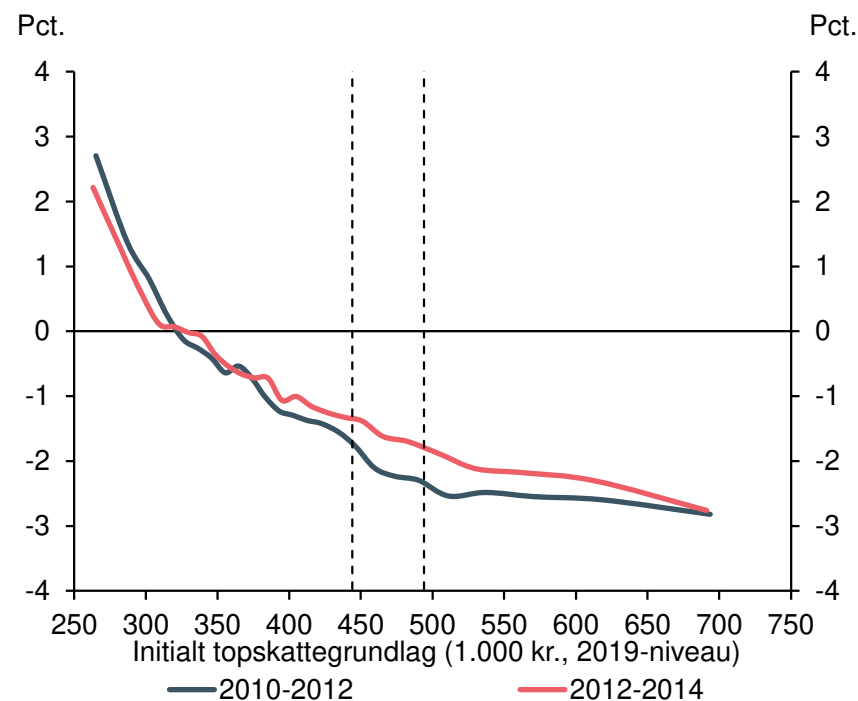
Foreløbige resultater præsenteret på EPRN konferencen i juni 2021.

Opdatering af regneprincipperne vil ske på baggrund af en samlet vurdering.

Ministeriernes egen analyse I

- Ministeriernes egen analyse fokuserer – til forskel fra Kleven mfl. (2023) – på 2012-skatteformen (forhøjelse af topskattegrænsen).
- Fordelen ved denne reform er at der i princippet både er en kontrolgruppe over og under behandlingsgruppen.
- Sammenligningen viser parallelle trends for indkomster op til 400.000 kr. (2019-niveau).
- Derefter er der en signifikant forskel mellem de to indkomstudviklinger.
- Der er umiddelbart også en reaktion blandt personer under topskattegrænsen. Det kan forklares med usikkerhed om præcis indplacering helt tilsvarende, hvad der ses ved fuzzy-bunching.
- Der er en tendens til at forskellene i indkomstudviklingen indsnævres igen over den nye topskattegrænse.

Lønfremgang (ekskl. pension samt januar og december), toårige perioder, 2010-2014, niveauforskuet



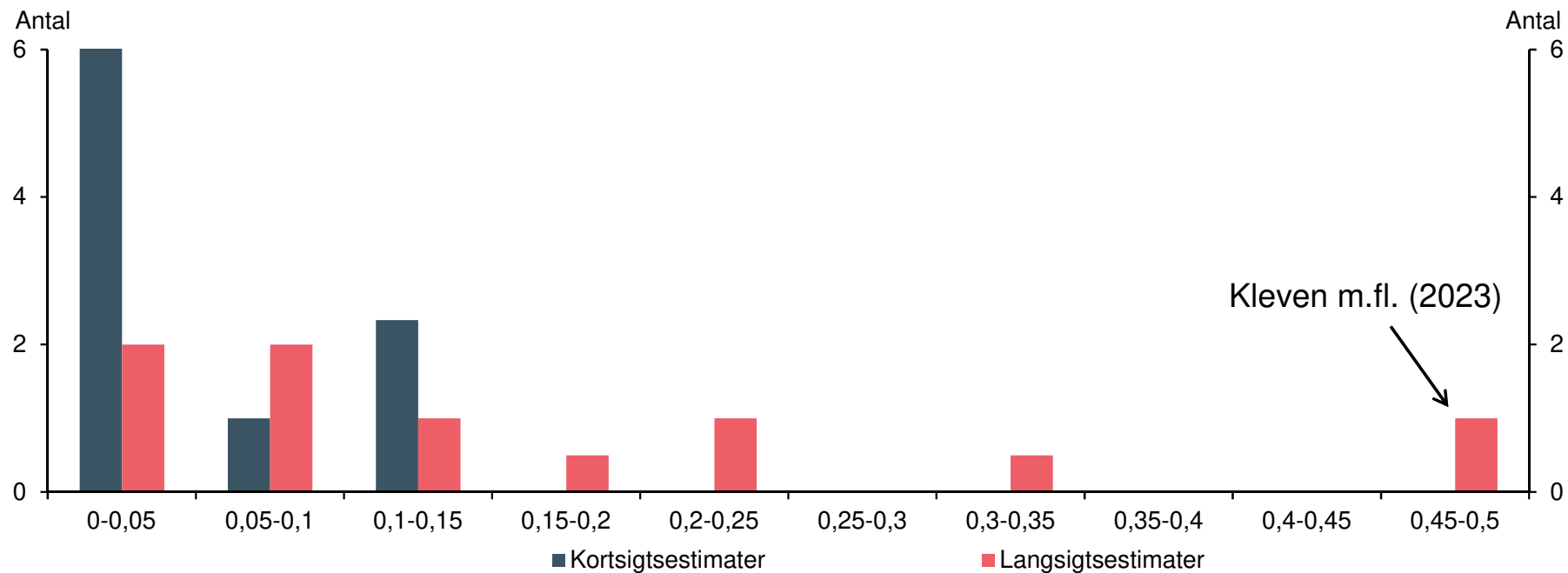
Ministeriernes egen analyse II

- Der findes elasticiteter på omkring 0,02-0,03 i hovedspecifikationen.
- Det giver en klar indikation af, at der er en kausal sammenhæng fra marginalskat til arbejdsudbud.
- Der er næsten med sikkerhed tale om et underkantsskøn, idet beskæftigelsen formentlig ikke kan nå at tilpasse sig i løbet af kun to år.
- I denne undersøgelse findes der ikke systematiske forskelle mellem personer der skifter job og personer der ikke gør.
- Forskelle til Kleven mfl. (2023) understreger at man skal være varsom med at konkludere for hårdt pba. af enkelt studie.
- Sigaard (2022) finder forskelle mellem personer der skifter job og dem som ikke gør, men ikke i samme omfang som Kleven mfl. (2023).

Estimerede substitutionselasticiteter

	(1)		(2)		(3)	
	Hoved- specifikation		Uden jobskifte		Med jobskifte	
Marginal ESR	0,018 (0,004)	***	0,018 (0,004)	***	0,018 (0,007)	**
Bred ESR	0,032 (0,005)	***	0,031 (0,006)	***	0,035 (0,009)	***
Observationer	1.436.250		908.717		527.533	

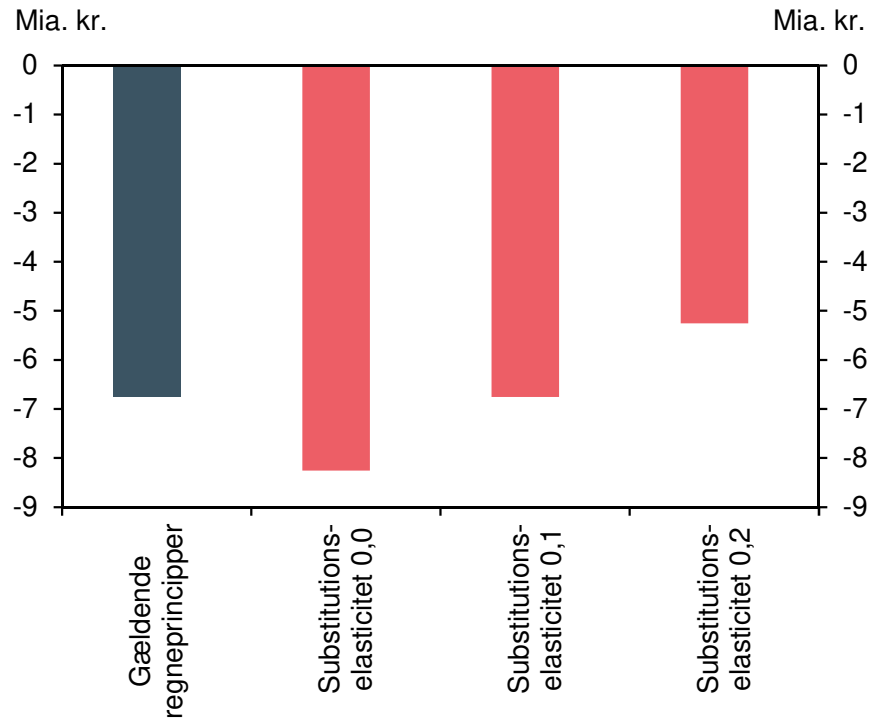
Gennemgang af eksisterende litteratur



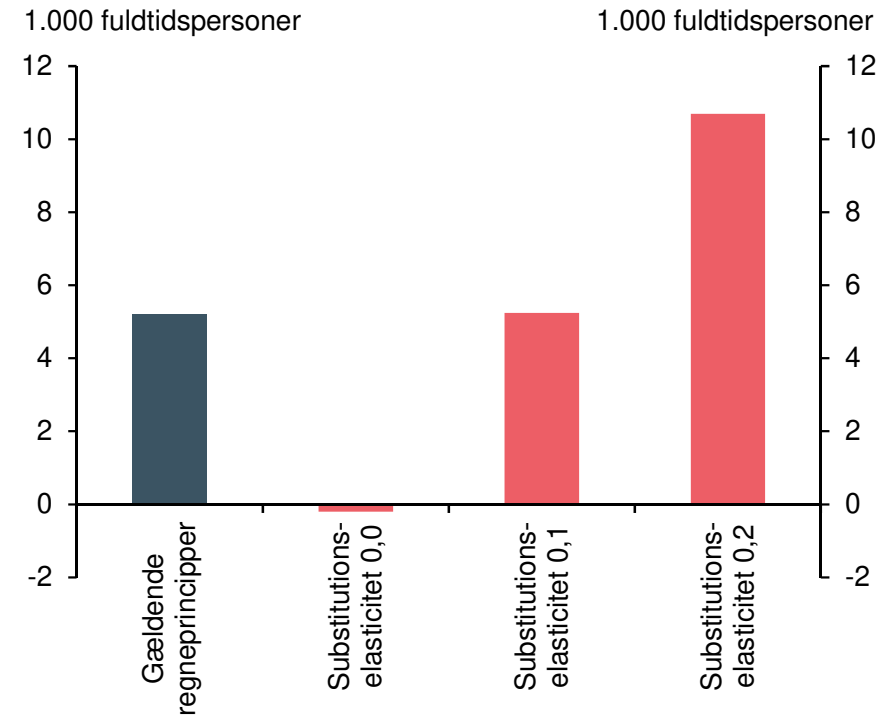
- På kort sigt, dvs. op til 3-4 år, er (faktiske) effekter med stor sandsynlighed små.
- På længere sigt er (strukturelle) effekter sandsynligvis større – og potentielt væsentligt større. Dog vanskeligt at opnå overbevisende identifikation af kausale effekter på længere sigt.
- Nyt studie (Kleven m.fl., 2023) kombinerer de to og giver således et bud for den langsigtede elasticitet pba. kortsigtede sammenhænge.

Illustration: betydning af substitutionselasticitet for skattereform

Strukturel saldo



Arbejdsudbud



Alternative forudsætninger:

Ens elasticiteter for alle.

Indkomstfølsomhed på -0,04 i alle tre scenarier.

Provenueffekter er inkl. forhandlingsreserve – arbejdsudbudseffekter uden, *jf. udspil.*

Ekstensiv margin

Gældende regneprincipper

- Ændring i arbejdsudbud opgøres ved en simpel relation mellem arbejdsstyrken, ændringer i incitamentet til beskæftigelse og en adfærdsparameter.
- Tager udgangspunkt i opgjorte ændringer i gennemsnitlig nettokompensationsgrad beregnet på grundlag af registerdata.
- Adfærdsparameteren α er ens for alle og er fastsat til -0,07.

$$\Delta \text{arbejdsudbud} = \text{arbejdsstyrke} * \Delta \text{nettokompensationsgrad} * \alpha$$

Fornyelse af det empiriske grundlag for arbejdsudbudsvirkninger på den ekstensive margin

To analysespor:

1. Gennemgang af eksisterende litteratur på skatteområdet.
2. Overvejelser om parallelitet til overførselsområdet.

Opdatering af regneprincipperne vil ske på baggrund af en samlet vurdering.

Indledende overvejelser og foreløbig litteraturgennemgang

Overvejelser

- Bør adfærdsparameteren opdeles på undergrupper?
 - Kan være forskellige virkninger, fx for enlige forsørgere.
 - Omvendt svært at etablere tilstrækkelig empiri for alle undergrupper.
- Empirisk grundlag for adfærdsparameteren α ?
 - Det økonomiske incitament til beskæftigelse påvirkes både af ændringer i skatter og overførsler.
 - Regneprincipperne vedrører skatter, men ofte bedre identifikation af kausale effekter på overførselssiden.
 - Nuværende empiriske grundlag primært baseret på (ældre) studier af ændringer i dagpengeniveauet.

Litteraturgennemgang

- Uklart hvordan effekter fra andre lande kan overføres til Danmark – højt socialt sikkerhedsnet, aktiv arbejdsmarkedspolitik og relativt høje indkomstskatter.
- Begrænset litteratur på dansk data – bl.a. resultat af få gode naturlige eksperimenter.
- De bedste naturlige eksperimenter er på overførselssiden.

Parallelitet: Samme virkning af en ændring i en skat og en overførsel?

Parallelitet

- Det økonomiske incitament til beskæftigelse kan ændres parallelt med fx:
 - Højere beskæftigelsesfradrag (skattesiden)
 - Lavere dagpengesats (overførselssiden)
- Bør adfærdsvirkninger være konsistente på tværs af regneprincipperne?
 - Teoretisk konsistens vs. empirisk grundlag
 - Risiko for skævhed i rådgivningen ved større/mindre effekter af en type instrument

Argumenter for parallelitet

- Rationelle agenter
- Tilstrækkelig information, som minimum i gennemsnit og på langt sigt

Adfærdøkonomiske teorier imod parallelitet

- Synlighed og fremstilling
- Begrænset rationalitet

Spørgsmål?