

Kommentar til DØRS' analyse af skat og arbejdsudbud

Enhedslistens økonomiske sekretariat, 4. december 2018¹

I denne kommentar til det nye studie om skat og arbejdsudbud i DØRS' efterårsrapport påpeges følgende:

- Det er positivt, at DØRS bidrager med ny forskning i sammenhængen mellem skat og arbejdsudbud, hvor man faktisk studerer arbejdstiden, selvom det bør nævnes, at der er brud i data.
- Resultaterne i DØRS' studie lægger sig forbavsende tæt op af det studie (Frederiksen m.fl. 2001), som pt. anvendes af de økonomiske ministerier til at beregne arbejdsudbudseffekter af skatteændringer. Men studiets resultater er også behæftet med samme usikkerhed som 2001-studiet, fordi resultaterne for mænds adfærdsrespons ikke er statistisk signifikante.
- Når vi ved, at mænd udgør godt 70 pct. af topskattebetalerne, betyder det, at DØRS' skøn for effekter af sænkning af topskatten bliver meget usikkert.
- Den metode, som DØRS-studiet anvender, antager på forhånd, at der er en negativ sammenhæng mellem arbejdstid og marginalskat. Studiet kan således ikke sige noget om kausaliteten.
- Metoden vil formentlig også overvurdere adfærdsresponsen for personer med lav arbejdstid, idet man antager samme absolutte ændring i timetallet ved samme procentvise ændring i marginalsatten. Da kvinder typisk har en lavere arbejdstid, kan det medføre en overvurdering af kvinders adfærdsrespons – og dermed den samlede respons ved skatteændringer målt på den gennemsnitlige elasticitet for hele befolkningen.
- DØRS opgiver usikkerheden på arbejdsudbudsvirkninger og selvfinansieringsgrader. Usikkerhederne er så store, at fortegnet både kan være negativt og positivt for arbejdsudbudsvirkninger målt i fuldtidspersoner såvel som for selvfinansieringsgraden. Dette taler for et stop for at finansiere politiske forslag med dynamiske effekter.
- Endeligt ændrer studiet ikke på det grundlæggende misforhold, at vi ikke kender de dynamiske effekter af ændringer i offentlige udgifter. Dermed kan vi ikke vide, om en skattelettelse finansieret af offentlige besparelser samlet set vil betyde øget arbejdsudbud.

Positivt med ny forskning om skat og arbejdstid, der faktisk studerer arbejdstid

Det er positivt, at Det økonomiske råd i deres efterårsrapport netop har offentliggjort resultaterne af en analyse, der er udarbejdet i samarbejde med VIVE – Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, som omhandler skat og arbejdsudbud. Studiet undersøger således arbejdsudbudselasticiteten ved ændringer i skattesystemet på baggrund af survey-data fra Arbejdskraftundersøgelsen (AKU) i perioden 1997-2015.

Der har generelt været mangel på nyere studier af skatternes virkning på arbejdsudbuddet, som er lavet på arbejdstidsdata og ikke på skattepligtig indkomst. Dette er det første studie, der er lavet siden et studie foretaget af Anders Frederiksen, Ebbe Krogh Graversen og Nina Smith, der første gang blev publiceret i 2001 på baggrund af survey-data fra 1996. Dette studie er blevet anvendt, og anvendes fortsat, i Finansministeriets konsekvensberegninger af skatteændringers betydning for arbejdsudbuddet.

Det er på høje tid, at der bliver lavet ny forskning i sammenhængen mellem skat og arbejdstid, som faktisk er lavet på data om arbejdstid. Det bør dog nævnes, at der er blevet foretaget flere ændringer i AKU, hvad angår spørgeskema, stikprøve og opregning i den 18-årige periode man har data for. Det fremgår blandt andet, at

¹ Kontakt: Jonas Gielfeldt. Jonas.Gielfeldt@ft.dk

"Omlægningen i 2007 har medført et mindre brud i data, som medfører, at man skal være varsom med tolkningen af detaljerede analyser henover 2007".² Dette nævnes ikke i DØRS' gennemgang.

Resultaterne er ikke særligt robuste

Resultatet af analysen er en samlet elasticitet på 0,1 for hele befolkningen, der er signifikant på et 5 pct. signifikansniveau. Dette resultat svarer til hovedresultatet, der fremkom i studiet af Frederiksen, Graversen & Smith. Ligeledes er resultaterne på de kønsopdelte arbejdsudbudselasticiteter meget tæt på studiet fra 2001. Kvinder har således en arbejdsudbudselasticitet på 0,16, der er signifikant på et 5 pct. signifikansniveau. Studiet fra 2001 landede på en elasticitet for kvinderne på 0,17. Også for mændene er det nye studie meget tæt på studiet fra 2001. Det nye studies elasticitet er på 0,02, mens studiet fra 2001 var på 0,05. Ligesom i 2001-studiet er resultaterne for mænd dog insignifikante³, altså kan man ikke afvise, at arbejdsudbudselasticiteten lige så vel kunne være 0 som 0,02.

Enhedslisten bemærker i denne forbindelse, at langt den største andel af topskatteyderne er mænd⁴. Resultatet for den samlede befolknings elasticitet trækkes således op af kvindernes relativt høje elasticitet, og ville næppe være signifikant uden det signifikante resultat for kvinderne. Dette ændrer dog ikke på, at man for hovedparten af topskatteyderne, mændene, reelt ikke ved, om der er en positiv effekt på arbejdstiden af at sænke skatterne.

Metode begrænser analysen

Den måske største begrænsning ved DØRS' studie er analysemetoden. For metoden hviler på den centrale antagelse, at lavere marginalskat giver højere arbejdstid (arbejdsudbud) – og omvendt at højere marginalskat giver lavere arbejdstid (arbejdsudbud).

"Den valgte funktionelle form (på arbejdsudbudsrelationen, red.) indebærer, at der pr. konstruktion vil være en negativ sammenhæng mellem arbejdstiden og den estimerede elasticitet med hensyn til marginalsatten. [...] Denne sammenhæng er ikke et resultat, men en antagelse der på forhånd pålægges." (s. 131)⁵

Med andre ord er studiet funderet på den teoretiske antagelse, at lavere marginalskat giver højere arbejdsudbud, og metoden kan dermed reelt ikke sige noget om, hvorvidt lavere marginalskat faktisk kunne få folk til at arbejde mindre. Kausaliteten kan ikke fastslås med den valgte metode.

Endvidere har DØRS valgt en specifikation af arbejdsudbudsrelationen, som overvurderer, hvor meget personer med lavere arbejdstid vil reagere på lavere marginalskat. Det skyldes, at arbejdsudbudsrelationen er opstillet således, at enhver ændring i marginalsatten med 1 procent vil omsættes til en ændring i arbejdstiden målt i timer, som er af samme størrelse for alle personer uanset deres arbejdstid. Det betyder, at en ændring i marginalsatten på 1 procent for en person med lavere arbejdstid vil medføre en større procentvis ændring i arbejdstiden. (s. 131)

²<https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/arbejdskraftundersoegelsen/sammenlignelighed>

³ https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_jobeffekt-af-topskattelettelse-er-meget-usikker.pdf

⁴ https://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_faa-kvinder-betaler-topskat_.pdf

⁵ Henvisninger er til den klausulerede udgave

I det lys er det ikke overraskende, at kvindernes elasticitet er ganske høj, idet kvinderne typisk har markant lavere faktisk arbejdstid i de anvendte AKU-data end mænd, ligesom kvinder er langt mere tilbøjelige til at arbejde på deltid.⁶

Samlet set vil en overvurdering af kvindernes adfærdsrespons trække den gennemsnitlige elasticitet op for hele befolkningen. Dette ser ud til at være tilfældet ud fra de rapporterede hovedresultater.

Stor usikkerhed forbundet med skøn over arbejdsudbud og selvfinansieringsgrad

I analysen er der også foretaget en usikkerhedsvurdering af arbejdsudbudsvirkningerne og selvfinansieringsgraderne for tre typer af skatteomlægningsforanstaltninger; en lavere bundskattesats, en lavere topskattesats og en højere topskattegrænse. Resultaterne viser betydelige usikkerheder især for de to lempelser i topskatten. I et 95 pct. konfidensinterval varierer arbejdsudbudsvirkningen fra -411 fuldtidspersoner op til 1334 fuldtidspersoner ved en lempelse i topskattesatsen. En hævelse af topskattegrænsen kan ifølge usikkerhedsberegningen variere fra -468 fuldtidspersoner op til 2242 fuldtidspersoner. Følgelig er selvfinansieringsgraderne også meget usikre og med stort spænd. En lempelse i topskattesatsen kan have en selvfinansieringsgrad fra -31 pct. op til 87 pct. For hævelse af topskattegrænsen er intervallet fra -18 pct. til 80 pct. Altså fra decideret negativ selvfinansieringsgrad og helt op til, at skattelettelserne er tæt ved selvfinansierende.

Det er positivt, at DØRS har foretaget usikkerhedsberegninger på arbejdsudbudsvirkningerne og selvfinansieringsgraderne. Folketingets økonomiske konsulenter har tidligere foreslået, at usikkerhederne bør fremgå ved offentliggørelser af aftaler og i svar til Folketinget.⁷

Den begrundede usikkerhed leder også DØRS til at anbefale, at centraladministrationen tydeliggør dette overfor Folketinget:

"Så selvom den centrale timeelasticitet, de økonomiske ministerier lægger til grund, bekræftes af den nye undersøgelse, er der behov for i langt større grad at betone graden af usikkerhed. [...] Det vil derfor være oplagt at centraladministrationen fremover i højere grad betoner denne usikkerhed ved fremlæggelse af eksempelvis skattereformer og svar til Folketingets udvalg." (s. 153-54)

Vi må konstatere, at usikkerheden er så stor, at selve fortegnet på resultatet ændrer sig inden for et konfidensinterval, hvilket gælder for alle tre skatteændringer i studiet. Det må føre til et stop for at anvende dynamiske effekter til at finansiere lempelser i skatterne, jf. også rapporten "Den politiske regnemaskine".⁸

⁶ <http://www.statistikbanken.dk> Tabellerne AKU 502 og AKU600

⁷ <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/fiu/bilag/107/1648878.pdf>

⁸ <https://enhedslisten.dk/den-politiske-regnemaskine>

Vi mangler stadig et overblik over potentielt negativt arbejdsudbud ved finansieringen af skattelettelser

Det nye studie om skat og arbejdsudbud, kan ikke ses isoleret fra det generelle forhold, at vi ikke kender arbejdsudbudsvirkningerne ved finansieringen af skattelettelserne, hvis finansieringen kommer fra besparelser på offentlige udgifter. DØRS har tidligere meget kraftigt advaret mod, at man potentielt overvurderer dynamiske effekter af skattelettelser, hvis disse finansieres af velfærdsforringelser, idet mange typer af offentligt forbrug, som fx børnepasning, ældrepleje, sundhedsvæsen mv. kan have ganske store positive virkninger på arbejdsudbuddet.

I DØRS' forårsrapport for 2017 gennemgik man således det offentlige forbrug i relation til de potentielle dynamiske effekter, der kan være på arbejdsudbuddet.⁹

Her skriver DØRS at;

"For at kunne skabe et så fyldestgørende beslutningsgrundlag for forbrugsfinansierede reduktioner af indkomstskatten eller af forøgelser af det offentlige forbrug, der finansieres ved skatteforøgelser, er det nødvendigt at inddrage alle potentielle dynamiske effekter. Hvis man systematisk udelader udgiftssidens dynamiske effekter, vil det kunne føre til en fejlvurdering af økonomiens fremtidige kapacitet og få betydning for eksempelvis vurderinger af det langsigtede vækstpotentiale og den finanspolitiske holdbarhed". (DØRS 2017:157)

DØRS har således meget tydeligt påpeget, at der er behov for et fuldstændigt billede af både skattelettelsens dynamiske effekt, men også af den offentlige velfærds dynamiske effekter, idet man ved at finansiere skattelettelser gennem offentlige besparelser kan risikere at skade arbejdsudbuddet. Dermed er der en overhængende fare for, at man i de økonomiske konsekvensberegninger kommer til at overvurdere den fremadrettede virkning på arbejdsudbud, BNP mv., fordi man kun reelt har undersøgt den dynamiske effekt af skattelettelsen.

Konklusion

Det nye studie bekræfter størrelsen af den adfærdsrespons – nemlig en samlet elasticitet på 0,1 – som de økonomiske ministerier i dag lægger til grund for skøn over arbejdsudbudseffekter ved ændringer i skatten. Studiets resultater er dog behæftet med samme store usikkerhed som det studie, ministerierne hidtil har brugt som empirisk grundlag. For mænd er resultaterne således små og insignifikante, mens der er risiko for overvurdering af effekterne for kvindernes adfærdsrespons. Dette kan have betydning for den samlede elasticitet, idet størrelsen af kvindernes respons trækker det samlede resultat op. Samtidig kan det også have betydning for, om der overhovedet er en signifikant adfærdsrespons ved ændringer i topskatten, idet vi ved, at hovedparten af topskattebetalere er mænd – for hvem DØRS ikke finder en signifikant adfærdsrespons.

Derudover er det glædeligt, at DØRS fremhæver den store usikkerhed ved både arbejdsudbudseffekter og selvfinansieringsgrader ved skatteændringer og råder de økonomiske ministerier til at fremhæve usikkerheden overfor Folketinget.

Samlet set er det positivt, at DØRS bidrager med ny forskning om sammenhængen mellem skat og arbejdsudbud. Studiets usikre resultater er dog en tydelig understregning af, at der er brug for mere forskning i både sammenhængen mellem arbejdsudbud og skat, samt i velfærdens dynamiske effekter, før vi med god ret kan konkludere, hvorvidt en skattelettelse samlet set har positive virkninger på arbejdsudbuddet.

⁹ https://dors.dk/files/media/rapporter/2017/F17/kap_iii/f17_disk_kap_iii.pdf