

Hvorfor tale om skattereform?

Af Claus Thustrup Kreiner
Professor ved Københavns Universitets Økonomiske Institut
Medlem af Skattekommissionen

Skiftende regeringer gennemførte i 80'erne og 90'erne ganske store skattereformer. Den nuværende regering har også lavet mindre ændringer i skattesystemet, men vil indtil videre nok primært blive husket for sit Skattestop. Skattestoppet var bl.a. en reaktion på, at befolkningen var træt af pludselige skatteændringer og den dertil hørende usikkerhed omkring folks rådighedsbeløb nu og i fremtiden. Mange vil derfor nok spørge – og med rette – om det virkelig er nødvendigt med en ny skattereform.

I øjeblikket er der naturligt nok meget fokus på den globale finanskrisen og den igangværende økonomiske afmatning. Det er dog vigtigt ikke at glemme de mere langsigtede udfordringer, som vil have langt mere vidtgående konsekvenser, hvis vi blot lukker øjnene for dem. En af de største udfordringer er, at der mangler penge i statskassen, hvis Danmark i fremtiden skal holde det nuværende niveau for offentlig service og overførsler, uden at skattetrykket hæves yderligere.

Årsagen er, at danskernes samlede arbejdsindsats forventes at falde med 100.000 fuldtidspersoner frem mod 2019. Dette skyldes primært befolkningsudviklingen med flere ældre som trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet samt færre i de aldersgrupper, som har den længste arbejdstid. En sådan prognose om udviklingen langt ud i fremtiden er selvfølgelig behæftet med usikkerhed, men den er faktisk ikke så stor, som man skulle tro, da de relevante personer jo allerede er født. Der er enighed mellem de økonomiske ministerier og De Økonomiske Råd om, at der fra nu af mangler varigt mindst 14 mia. kroner i statskassen hvert år.

Samfundsøkonomisk er den nuværende situation at sammenligne med et ældre ægtepar på arbejdsmarkedet uden nævneværdig opsparing, som inden for en overskuelig årrække skal pensioneres, og som har et stort lån i deres hus. De har, mens de arbejder, intet problem overhovedet med at betale den månedlige ydelse, men de er godt klar over, at det nok ville være en god ide at begynde at spare lidt op, hvis de stadig ønsker at bo i huset som pensionister. Jo længere tid de venter, jo større vil de fremtidige konsekvenser blive, og de vil måske endda blive tvunget til at sælge huset.

I en situation, hvor de fremtidige udgifter overstiger indtægterne, er det for staten ligesom for en privat husholdning, at jo længere tid man venter med handling, jo større bliver problemet.

Hvis man i fremtiden skal undgå nedskæringer i den offentlige sektor eller et endnu højere skattetryk, er der reelt kun én farbar vej: at øge den samlede mængde arbejde, som danskerne præsterer. En varig forbedring af de offentlige finanser på 14 mia. kroner kræver et yderligere arbejdsudbud svarende til arbejdet fra 50-60.000 fuldtidsbeskæftigede personer. Dette kan bl.a. søges opnået ved at øge antallet af personer på arbejdsmarkedet – hvilket dog forudsætter nye tiltag, som i sig selv ikke koster penge. Arbejdsmarkedskommissionen foreslog i sin delrapport fra september 2008 kortere dagpengeperiode, fremrykket aktivering og højere efterlønsalder. Forslagene var ikke populære og blev hurtigt skudt ned politisk. Men hvad så?

En anden mulighed er at omlægge skattesystemet med henblik på at øge tilskyndelsen til at arbejde. Problemet ville være løst, hvis alle fuldtidsbeskæftigede i gennemsnit arbejdede 1 time mere om ugen, eller hvis de 35 procent af de beskæftigede, der har årsindkomster over 380.000 kroner, arbejdede i gennemsnit 2 timer mere om ugen. Det er måske ikke muligt at opnå helt så store effekter ved at sænke skatten på arbejde, men der er ingen tvivl om, at potentialet er til stede.

Arbejdstiden i Danmark er blandt de laveste i OECD-landene, og især de højtuddannede danskere arbejder færre timer end deres kollegaer i de fleste andre europæiske lande. Hvis arbejdstiden i Danmark kom op på niveau med gennemsnittet for OECD-landene, ville det svare til næsten 120.000 ekstra fuldtidsbeskæftigede – altså langt mere end de 50-60.000 der er behov for i Danmark.

Den enkeltes gevinst ved at arbejde i Danmark er ikke stor. Skatten af den sidste tjente krone udgør knap 43 procent for en bundskatteyder og knap 63 procent for personer, der betaler både top- og mellemskat. Hertil skal lægges belastningen fra afgifter, hvilket gør at den højeste skat på arbejde stiger fra 63 til 72 procent. Udfører man en ekstra indsats og tjener 1000 kroner, stiger ens rådighedsbeløb altså med 280 kroner, mens de 720 kroner går til skatter og afgifter. Danmark har dermed sammen med Sverige og Belgien den højeste skat på arbejde i OECD. Derudover starter betalingen af topskat i Danmark ved relativt lavt indkomstniveau og betales således af 4 ud af 10 fuldtidsbeskæftigede.

En række forhold såsom helbred, alder, familieforhold, arbejdsmiljø osv. er givetvis af større betydning end skat for den enkeltes arbejdsudbudsbeslutning. Men det vil være naivt at tro, at den økonomiske gevinst ved at arbejde er ligegyldigt for arbejdsudbuddet. At det ikke er tilfældet ses ved lønforhandlingerne, hvor et ønske om øget indsats og fleksibilitet fra arbejdsgiver side ganske naturligt mødes med krav om højere løn. En lavere skat på arbejde honorerer en øget indsats på samme måde som en højere timeløn ville gøre det. Forskningen viser da også, at skatten har betydning for folks valg af arbejdsindsats.

Selvom effekten af skat på den gennemsnitlige arbejdstid ikke er stor, så kan en skatteomlægning væk fra arbejde godt have forholdsvis store positive effekter på de offentlige indtægter (ofte kaldet dynamiske effekter). Årsagen er, at Danmark i udgangspunktet har meget høje skatter på arbejde. Hvis man fx sænker marginals-katten fra 72 til 62 procent, og en person som følge heraf øger arbejdsindsatsen og tjener 10.000 kroner mere, så giver denne øget indkomst 6.200 kroner ekstra i skatteindtægter (62% af 10.000 kroner). Hvis man derimod startede med en marginals-kat på 10 procent, som blev sat ned til 0, så ville en efterfølgende indkomststigning på 10.000 kroner ikke gavne statskassen overhovedet. En given sænkning af marginals-katterne giver altså alt andet lige store dynamiske effekter, hvis marginals-katterne fra start er høje.

En række andre adfærdseffekter forårsaget af høj skat på arbejde er også med til at mindske de offentlige indtægter og sænke velstanden. Fx er der i de senere år opstået begrebet lønpakke, hvor "pakke" i høj grad afspejler, at en del af lønnen udbetales til lønmodtageren via forskellige former for frynsegoder, som er lempeligere beskattet end lønindkomsten. Den enkelte får en gevinst herved, men samlet set taber vi alle, da der kom færre penge i kassen, hvorved skatten må hæves yderligere.

Det er selvfølgelig også et samfundsmæssigt tab, når lægen, som samfundet har ofret en dyr uddannelse på, maler sit eget hus frem for at bruge sine unikke kompetencer på hospitalet. Fra

lægens synspunkt er det dog ikke nødvendigvis en selvfølgelighed. Han skal trods alt tjene 10.000 kroner for at være i stand til at betale håndværkeren 2.800 kroner.

At tiltrække og fastholde højtuddannet arbejdskraft kan også være en årsag til at sænke skatten på den sidst tjente krone. Globaliseringen har tydeligvis skærpet konkurrencen om den højtuddannede arbejdskraft. Siden 2000 har en række lande valgt at sætte den højeste marginalskat ned, og mange lande herunder Danmark har lavet særlige skatteordninger for højtuddannede udlændinge.

I den danske ordning for forskere og nøglemedarbejdere, som fx anvendes af fodboldklubber ved ansættelse af udenlandske fodboldspillere, er marginalsatten inkl. arbejdsmarkedsbidrag på 31 procent og dermed væsentlig lavere, end hvad en dansker skal betale. Det er diskriminerende, men er indtil videre blevet set som et nødvendigt skridt til at modvirke effekterne af den høje marginalskat i Danmark.

Ufinansierede skattelettelser er ikke vejen frem for at løse Danmarks langsigtede problemer. En skattereform bør som udgangspunkt være fuldt finansieret, således at de gavnlige adfærdseffekter på de offentlige indtægter reserveres til at dække stigningen i de fremtidige udgifter til offentlige ydelser og service til gavn for alle. Dette forhindrer dog ikke, at en reform vil kunne være underfinansieret i starten og indføres på en måde, der kan modvirke den økonomiske afmatning på kort sigt.

Det er nødvendigt at lette skatten på arbejde, og det er i sig selv ikke svært. Den store udfordring består i at finde den nødvendige finansiering på en hensigtsmæssig måde.

Man kunne selvfølgelig fjerne den nuværende indkomstafhængighed i hele skatte- og afgiftssystemet og i stedet opkræve 150.000 kroner i skat fra hver enkelt dansker. Men selv den mest glødende tilhænger af minimalstaten vil vel ikke opkræve 150.000 kroner fra handicappede og andre svage grupper i samfundet. En skattereform skal selvfølgelig være fordelingsmæssigt afbalanceret.

Det er heller ikke et Columbusæg at sænke arbejdsmarkedsbidraget på 8 procent af lønindkomsten og finansiere det ved at øge det generelle afgiftsniveau (fx ved højere moms). I sidste ende er de ekstra forbrugsmuligheder ved at arbejde mere jo uændret, hvilket ikke fordrer øget beskæftigelse og skatteindtægter. Faktisk vil skatteindtægterne formentlig falde væsentligt pga. en kraftig vækst i grænsehandlen. Det gælder således om at finde en form for finansiering, således at reformen samlet set øger tilskyndelsen til at arbejde.

Normalt skaber skatter og afgifter uhensigtsmæssige ændringer i folks adfærd (kaldet forvriddinger). Hvis man pålagde æbler en afgift på 100 kroner stykket, ville folk nok vælge at købe andre beslægtede varer i stedet. Konsekvensen ville være mindre glade forbrugere, og ikke en eneste krone ekstra i statskassen. Det gælder derfor om at beskatte på en måde, så mulighederne for at undvige skatten er mindst mulig.

Der eksisterer dog også gode skatter, som korrigerer de enkelte individers adfærd i en ønskelig retning. Dette gælder specielt på miljø-, energi- og klimaområdet. Ved eksempelvis CO₂-tung produktion vil den enkelte virksomhed, og kunderne som køber produktet, ofte ikke tænke tilstrækkeligt på produktionens omkostninger for omgivelserne.

Da udledning af drivhusgasser er et globalt problem, har man inden for EU skabt et CO2-kvotestystem for den mest CO2-intensive produktion. Systemet sikrer et fast samlet forureningsomfang i EU, og handel med kvoterne bevirker, at forureningen allokeres derhen, hvor den gør mest gavn. Samspillet med de andre lande kan dog også øge udfordringerne til en dansk skattereform. Hvis Danmark fx gerne vil være foregangsland og sænke CO2-udledningen mere end de andre EU-lande ved at pålægge produktionen en ekstra afgift. Så kan vi risikere, at virksomhederne blot flytter produktion og CO2-udledning til et andet EU-land. Det gavner hverken Danmark eller det globale miljø. Så der er grænser for, hvor ambitiøse vi kan være i Danmark isoleret set.

Som beskrevet ovenfor er der mange udfordringer ved tilrettelæggelsen af en skattereform. Ifølge Skattekommissionens kommissorium skal en skattereform øge tilskyndelsen til at arbejde, være fordelingsmæssigt afbalanceret, bidrage til finansieringen af de højere offentlige udgifter på længere sigt, gøre skatte- og afgiftssystemet mere robust overfor international konkurrence, og ikke mindst understøtte Danmarks ambitioner på klima- og miljøområdet. Skattekommissionen har i sit arbejde forsøgt på bedst mulige måde at tilgodese alle disse hensyn. Om det er lykkedes, må andre vurdere. Skattekommissionen rapport "Lavere skat på arbejde" offentliggøres kl. 12.15 i dag og vil fra det tidspunkt være tilgængelig på www.skattekommissionen.dk