

HVEM SKAL HAVE SKATTELETTelserNE?

af Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner og Peter Birch Sørensen

Center for Forskning i Økonomisk Politik (EPRU)

Københavns Universitets Økonomiske Institut

Den danske skattedebat kører i højeste gear for tiden. Der synes at være bred enighed om, at skatten på arbejdsindkomst er for høj, og at det er nødvendigt med skattelettelse, som kan få danskerne til at arbejde mere. Konkret tales der om et muligt økonomisk råderum til skattelettelse på 5 mia. kr. fra 1. januar år 2004. Det rejser en række kontroversielle spørgsmål. Hvem skal have skattelettelse? Hvor meget øget beskæftigelse kan man få for pengene? Hvor mange penge vil komme tilbage i statskassen som følge af den øgede beskæftigelse? Og bør man bruge de ekstra penge i statskassen til yderligere skattelettelse her og nu?

I det følgende vil vi forsøge at besvare disse spørgsmål. Præmissen for diskussionen er, at arbejdsudbuddet og beskæftigelsen skal styrkes, men at der også må tages hensyn til virkningen af en skattereform på indkomstfordelingen.

Det samlede antal udførte arbejdstimer kan øges på to forskellige måder: Enten ved at de allerede beskæftigede arbejder flere timer, eller ved at antallet af beskæftigede personer vokser. Det sidste kan ske ved, at flere melder sig på arbejdsmarkedet (eller vælger at udskyde deres tilbagetrækning), eller ved at ledigheden falder.

Hvis man vil øge antallet af udførte arbejdstimer for de allerede beskæftigede, skal man satse på lettelse i marginalsatterne, da det er skatten på den sidst tjente krone, der bestemmer tilskyndelsen til at arbejde en time ekstra. Den største positive effekt på det samlede timeudbud fås ved at lette marginalsatterne oppe i den øvre ende af indkomstskalaen. Årsagen er groft sagt, at man får relativt store skattelettelse for pengene, når man lempet i toppen. En lempelse af marginalsatten for alle lønmodtagere,

f.eks. ved en reduktion af den statslige bundskat, er derimod en meget dyr løsning. En finanspolitisk lempelse på 5 mia. kroner vil reducere bundskatten med under 1 procent point. Til sammenligning kan man for det samme beløb reducere topskattesatsen med 5 procent point.

Et ønske om at øge arbejdstiden for de allerede beskæftigede taler således til fordel for marginalskattelettelse for de højtlønnede, f.eks. i form af en sænkning af topskatten eller en forhøjelse af den indkomstgrænse, hvor topskatten sætter ind. Dilemmaet er naturligvis, at skattelettelse for de højtlønnede øger uligheden i indkomstfordelingen.

Man kan også satse på at øge det samlede antal udførte arbejdstimer ved at øge antallet af personer i beskæftigelse. For at opnå dette må man øge tilskyndelsen til at tage (lavtlønnede) jobs frem for at modtage offentlige overførsler såsom kontanthjælp, dagpenge, orlovsydelse og efterløn. Den økonomiske tilskyndelse hertil afhænger af forskellen mellem det beløb efter skat, man kan tjene ved at være i arbejde, og det nettobeløb man opnår ved at være på overførselsindkomst. Specielt er det væsentligt at øge forskelsbeløbet for de lavtlønnede grupper der som udgangspunkt har lille incitament til erhvervsdeltagelse.

En forøgelse af forskelsbeløbet kunne f.eks. opnås ved at sænke den statslige bundskat af skattepligtig indkomst men samtidigt justere indkomstoverførslerne således, at overførselsmodtagernes indkomst efter skat er uændret. Dermed koncentrerer man skattelettelsen på gruppen af beskæftigede. Alternativt kan man indføre et skattefradrag på en bestemt procent af arbejdsindkomsten, et såkaldt beskæftigelsesfradrag. Man kunne yderligere overveje at aftrappe størrelsen af dette beskæftigelsesfradrag i takt med indkomstniveauet, for derved at koncentrere skattelettelse på gruppen af lavtlønnede, der i dag har en megen lille eller slet ingen gevinst ved at være i arbejde.

En sænkning af bundskatten for de beskæftigede eller et beskæftigelsesfradrag vil medføre en lidt større ulighed i fordelingen mellem beskæftigede og

overførselsmodtagere. Stigningen i den samlede ulighed vil dog være noget mindre end hvis man sænker topskatten eller mellemskatten. En sænkning af bundskatten eller et beskæftigelsesfradrag vil nemlig veje tungest for de lavtlønnede og vil dermed skabe en mere ligelig fordeling indenfor gruppen af beskæftigede.

Hvordan skal man så forholde sig til de mange forskellige forslag om lettelser i enten bundskat, mellemskat eller topskat? Hvis målet er at øge det samlede antal udførte arbejdstimer, har vi her fremført to argumenter, der trækker i hver sin retning. Større beskæftigelse via time-effekten for allerede beskæftigede taler for at lempe i toppen, mens større beskæftigelse via øget deltagelse på arbejdsmarkedet peger på lempelser i bunden. Den endelige konklusion må afhænge af, hvor kraftigt de beskæftigedes timeudbud reagerer på lavere marginalsatter, og hvor følsom arbejdsmarkedsdeltagelsen er overfor ændringer i forskelsbeløbet.

Der hersker forholdsvis stor usikkerhed om størrelsen af disse to effekter. Undersøgelser fra udlandet tyder dog på, at arbejdsmarkedsdeltagelsen er betydelig mere følsom overfor økonomiske incitamentter end de beskæftigedes timeudbud. Det kunne tale for, at man især satser på at øge det omtalte forskelsbeløb ved en kommende dansk skattereform, f.eks. ved at sænke bundskatten for de beskæftigede. Imod denne konklusion taler det førnævnte argument, at det er forholdsvis dyrt at give skattelettelser i bunden af lønskalaen, da det kommer alle beskæftigede til gode, i modsætning til f.eks. en reduktion af topskatten. Alt i alt – givet vores nuværende viden om sammenhængen imellem skat og beskæftigelse – er der ikke basis for at konkludere, at effekterne ved en lempelse i bundskatten er markant større eller mindre end ved en reduktion af topskatten. Med andre ord, hvis målet er at maksimere den positive virkning på arbejdsudbud og beskæftigelse, er det vanskeligt at sige hvem der bør få gavn af skattelettelserne.

Uanset hvordan skattelettelserne udformes bør man være opmærksom på, at det er begrænset, hvor store beskæftigelseseffekter vi kan forvente at skabe med et finanspolitisk råderum på kun 5 mia. kr. Skattelettelser i den størrelsesorden vil

formentlig kunne give en beskæftigelsesstigning svarende til arbejdsindsatsen for maksimalt 5.000-10.000 fuldtidsbeskæftigede personer. Dette er naturligvis en ikke ubetydelig forøgelse af beskæftigelsen, men ikke desto mindre en beskedent effekt set i forhold til de fremtidige udfordringer i form af et stigende antal ældre og et faldende antal erhvervsaktive.

Den positive beskæftigelseseffekt øger den samlede arbejdsindkomst og dermed skattegrundlaget, hvorved skattelettelserne bliver delvist selvfinansierende. Den såkaldte selvfinansierungsgrad, dvs. den andel af provenutabet der automatisk kommer tilbage via positive effekter på beskæftigelsen, afhænger af den konkrete udformning af skattelempelsen. Selvfinansierungsgraderne for de her diskutererede skattelettelser – med den førnævnte usikkerhed in mente – kan meget vel være i omegnen af 50 procent eller endnu højere. Kan man på den baggrund argumentere for, at det kun i begrænset omfang er nødvendigt at finansiere skattelettelserne igennem offentlige besparelser?

To forhold taler for at svare klart nej til dette spørgsmål. For det første afspejler selvfinansierungsgraderne *langsigtede* effekter på beskæftigelse og offentlige finanser. De positive dynamiske effekter indfinder sig naturligvis ikke fra den ene dag til den anden, og en (delvist) ufinansieret skattelettelse vil på kort sigt føre til en forringelse af statsfinanserne og en større offentlig gæld. For det andet er en af hovedidéerne med eksperimentet jo netop, at vi ønsker at *forbedre* de offentlige finanser for derved at stå bedre rustet i det øjeblik befolkningens aldring for alvor begynder at lægge pres på de offentlige udgifter. Hvis man lader de forventede dynamiske effekter udmønte sig i højere privatforbrug allerede inden effekterne har indfundet sig, giver skattereformen jo intet bidrag til løsningen af de langsigtede finansierungsproblemer som velfærdsstaten står overfor, tværtimod.

Lad os sammenfatte konklusionerne vedrørende de spørgsmål, vi stillede i indledningen. Man kan ikke ud fra effekterne på arbejdsudbud og beskæftigelse give håndfaste svar på, hvem der bør have glæde af skattelettelserne. På den baggrund kan

man argumentere for, at valget primært bør bero på fordelingspolitiske målsætninger. Det økonomiske råderum levner under alle omstændigheder kun plads til ret begrænsede skattelettelser, og forventninger om store effekter på beskæftigelsen er derfor urealistiske. Over tid vil en del af det tabte provenu automatisk komme tilbage i statskassen via den positive beskæftigelseseffekt, muligvis over halvdelen af det umiddelbare provenutab. Men ikke desto mindre bør skattelettelserne som udgangspunkt være fuldt finansierede ud fra et forsigtighedsprincip og for at sikre fremtidens velfærd i en verden med stadig færre erhvervsaktive og stadig flere ældre.