

DYNAMISKE EFFEKTER: DOBBELT SÅ STOR EFFEKT VED LETTELSE I TOPSKATTESATS I FORHOLD TIL BESKÆFTIGELSESFRAADRAGET

Dette notat belyser de forventede effekter på beskæftigelse og offentlige finanser af at sænke forskellige skattesatser. Det fremgår bl.a., at en lettelse i topskatten har en betydelig større effekt på beskæftigelsen end en forøgelse af beskæftigelsesfradraget. Hvis man fx sænker topskattesatsen for 5 mia.kr. vokser den samlede beskæftigelse med knap 8.000 personer. Sker lettelsen derimod i beskæftigelsesfradraget, øges beskæftigelsen med knap 5.000 personer. Samtidig giver en sænkelse af topskattesatsen dobbelt så store dynamiske effekter som en sænkelse af beskæftigelsesfradraget. De dynamiske effekter opstår, fordi en lettelse i marginalsatten medfører øget beskæftigelse og velstand i samfundet. Sådanne dynamiske effekter medfører blandt andet, at en andel af den initiale lettelse vender tilbage til statskassen i form af afledte skatteindtægter og sparede udgifter. Denne andel kaldes selvfinansieringsgraden. En sænkelse af topskattesatsen forventes at have en selvfinansieringsgrad på 50 pct. Hvis det antages, at den manglende finansiering (den der ikke hentes ved selvfinansiering) hentes ved lavere offentlig forbrug frem for skattefinansiering, vokser selvfinansieringsgraden til godt 60 pct. For beskæftigelsesfradraget er selvfinansieringsgraden derimod kun ca. 25 procent. Såfremt regeringen havde anvendt sit skattepolitiske råderum i 2004 på 10 mia.kr. på at lette mellem- og topskattesatsen, ville beskæftigelsen være 6.000 personer større, ligesom holdbarheden af de offentlige finanser ville forbedres med 2 mia.kr. I disse beregninger er nogle af de forventede dynamiske effekter ikke medtaget. Der tages således ikke højde for, at en lettelse i mellem- og topskat vil forbedre tilskyndelsen til at foretage karrierehop, uddanne og dygtiggøre sig (forbedre "kvaliteten" i arbejdsudbuddet). Det giver en højere timeløn og dermed større skattebase. I en undersøgelse fra Sverige, hvor der tages udgangspunkt i "kvaliteten" af arbejdsudbuddet fås en meget stor dynamisk effekt af marginalskattelettelser.

Det danske velfærdssamfund står over for flere udfordringer de kommende år. Udfordringerne drejer sig bl.a. om mangel på arbejdskraft som følge af aldringen, krav om øget produktivitet i arbejdsstyrken samt fremtidigt forventet underskud på de offentlige finanser.

Mangel på arbejdskraft gør det relevant at belyse, hvor meget beskæftigelsen vokser, når forskellige indkomstsatser reduceres. I forhold til holdbarhed på de offentlige finanser er det relevant at se på, hvor stort tilbageløbet er i forhold til de offentlige finanser – dvs. hvor stor en del af skattelettelserne, der vender tilbage til statskassen som følge af dynamiske effekter.

Dynamiske effekter opstår, fordi marginalskattelettelser øger tilskyndelsen til at deltage på arbejdsmarkedet, arbejde ekstra og i øvrigt yde en ekstra indsats. Med andre ord vokser arbejdsudbuddet. Det medfører øget aktivitet, beskæftigelse og velstand i samfundet, hvilket igen udvider skattebasen. Således medfører de dynamiske effekter – ud over en generel stigning i den samlede velstand - at en andel af den initiale lettelse vender tilbage til statskassen i form af afledte skatteindtægter og sparede udgifter.

Lav effekt på arbejdsudbuddet ved øget beskæftigelsesfradrag

Tabel 1 tager udgangspunkt i notatet "Bilag om skat, incitament og konkurrencekraft" fra Globaliseringsrådet. Tabellen viser den forventede beskæftigelseseffekt af en skattelettelse på 5 mia.kr. afhængig af, hvordan man konkret vælger at udmønte skattelettelserne.

Det fremgår, at effekten på beskæftigelsen er størst ved en forhøjelse af topskattegrænsen, som medfører, at beskæftigelsen øges med ca. 0,37 pct. (svarende til ca. 9.500 personer). En nedsættelse af mellem- og topskattesatsen øger beskæftigelsen med 0,36 hhv. 0,30 pct. (9.250 hhv. 7.750 personer). Et øget beskæftigelsesfradrag vil have en betydelig mindre effekt på beskæftigelsen svarende til 0,18 pct. (ca. 4.750 personer), mens lavere bundskat vil øge

beskæftigelsen med 0,10 pct. (ca. 2.500 personer). Det skal bemærkes, at 1/3 af effekten af beskæftigelsesfradraget kommer fra flere personer i beskæftigelse (deltagelseeffekten), mens 2/3 af effekten kommer fra flere præsterede arbejdstimer. Beskæftigelseeffekten af lavere topskat kommer stort set kun som følge af, at nuværende medarbejdere arbejder flere timer (timeeffekten).

Tabel 1. Effekt på beskæftigelse og arbejdstid af skattelettelser

	Samlet effekt på beskæftigelse og arbejdstid, pct.	Samlet effekt på beskæftigelse og arbejdstid, personer
Bundskattesats	0,10	2.500
Beskæftigelsesfradrag	0,18	4.750
Mellemskattegrænse	0,27	7.000
Mellemskattesats	0,36	9.250
Topskattegrænse	0,37	9.500
Topskattesats	0,30	7.750

Kilde: "Bilag om skat, incitament og konkurrencekraft", Globaliseringsrådet, 25. januar 2006.

Anm.: Eksemplerne viser effekten ved en skattelettelse, der giver et umiddelbart provenutab på 5 mia.kr.

Størst dynamisk effekt af lavere topskattesats

I tabel 2 ses der på tilbageløbet af skatter og afgifter til de offentlige kasser (selvfinansieringsgraden som følge af de dynamiske effekter). Skattelettelsen øger beskæftigelsen i varierende omfang, og denne øgede beskæftigelse øger provenuet fra indkomstskatten. Ud over tilbageløb af indkomstskatter, er der også tilbageløb af forbrugsafgifter (den ekstra disponible indkomst anvendes på privatforbrug, der er pålagt afgifter). Hertil kommer en effekt fra lavere udgifter til indkomstoverførsler i det omfang personer flyttes fra overførselsindkomst til beskæftigelse. Dette drejer sig primært om beskæftigelsesfradraget og en forøgelse af mellemskattegrænsen.

Tilbageløb på godt 50 pct. ved nedsættelse af topskattesats

Det fremgår, at det største tilbageløb fås ved lettelse i topskattesatsen. En lettelse i topskattesatsen på 5 mia.kr. indebærer tilbageløb på ca. 51 pct., mens en nedsættelse af mellemskattesatsen og forhøjelse af topskattegrænsen indebærer tilbageløbet skatteprovenu på 49 pct. Dvs. at disse lettelser på 5 mia.kr. indebærer, at 2½ mia.kr. vender tilbage igen i form skatter og afgifter.

Det bemærkes, at den dynamiske effekt af lettelsen i topskattesatsen er større end en forhøjelse af topskattegrænsen, selvom en forhøjelse af topskattegrænsen har den største effekt på beskæftigelsen. Det skyldes, at den lavere topskattesats medfører øget arbejdsudbud blandt personer med meget høj produktivitet (og dermed timeløn).

Tabel 2. Selvfinansieringsgrad af skattelettelser

	Selvfinansieringsgrad
Bundskattesats	18%
Beskæftigelsesfradrag	26%
Mellemskattegrænse	30%
Mellemskattesats	49%
Topskattegrænse	49%
Topskattesats	51%

Kilde: "Bilag om skat, incitament og konkurrencekraft",

Globaliseringsrådet, 25. januar 2006.

Anm.: Eksemplerne viser selvfinansieringsgraden ved en skattelettelse, der giver et umiddelbart provenutab på 5 mia.kr.

Finansiering ved øget offentligt forbrug øger selvfinansieringsgraderne med 10 pct.enheder

Det er i regneeksemplerne antaget, at finansieringsbehovet (dvs. forskellen mellem den dynamiske effekt og den initiale lettelse) håndteres ved en lump-sum skat¹. En sådan lump-sum skat medfører nedgang i det private forbrug og dermed reducerede indtægter fra forbrugsafgifter. Såfremt finansieringen i stedet sker ved lavere offentligt forbrug, øges selvfinansieringsgraderne med ca. 10 pct.enheder for fx eksperimentet med lavere topskattesats. Det skyldes, at en finansiering ved lavere offentlig forbrug ikke i lige så høj grad indebærer modgående lavere forbrugsafgifter. Med andre ord vil godt 60 pct. (eller 3 mia.kr.) af den initiale skattelettelse vende tilbage i statskassen, såfremt finansieringen af skattelettelsen sker ved offentligt forbrug, se tabel 3.

Tabel 3. Selvfinansieringsgrader ved finansiering med hhv. lumpsum-skat og lavere offentligt forbrug

	Lump-sum	Off. forbrug
Bundskattesats	18%	34%
Beskæftigelsesfradrag	26%	41%
Mellemskattegrænse	30%	44%
Mellemskattesats	49%	59%
Topskattegrænse	49%	59%
Topskattesats	51%	61%

Kilde: "Bilag om skat, incitamenter og konkurrencekraft", Globaliseringsrådet, 25. januar 2006 samt egne beregninger.

Selvfinansieringsgrader indregner ikke afledt løft i uddannelsesniveaut, arbejds kvalitet samt effekt på ind- og udvandring

Lavere marginalskatte og mindre progression i skattesystemet vil trække i retning af øget produktivitet på arbejdsmarkedet. En lettelse i marginalsatten øger afkastet (og dermed tilskyndelsen) af at tage en uddannelse eller dygtiggøre sig. Med et større forventet afkast af at uddanne sig må det forventes, at flere søger ind på fx universiteterne. Erfaringsmæssigt medfører højere uddannelse en højere indkomst og dermed større skattebase. Endvidere bliver det mere attraktivt at tage en uddannelse med et stort samfundsøkonomisk afkast² frem for en uddannelse med et lavere afkast (fx en naturvidenskabelig uddannelse frem for visse humanistiske uddannelser). Årsagen er, at den stærke progression udgør en ekstra kile mellem det samfundsøkonomiske og privatøkonomiske afkast ved en uddannelse.

Herudover vil en lavere marginalskat gøre det mere attraktivt at tage et bedre betalt arbejde, foretage karrierespring mv. (selvom der er besvær forbundet med det, herunder transportomkostninger, besvær etc.). Det vil også øge skattebasen. Øget produktivitet som følge af løft i uddannelsesniveaut og karrierespring vil bidrage til forbedrede offentlige finanser³. Disse effekter er ikke indregnet i ovenstående selvfinansieringsgrader.

Det er heller ikke medregnet, at et lavere skattetryk, herunder lavere marginalskat, medfører større tilskyndelse til at arbejde i Danmark frem for i udlandet for bl.a. højtuddannede. Hvis flere højtuddannede arbejder i Danmark styrkes de offentlige finanser i form af flere skatteindtægter. I en spørgeskemaundersøgelse fra Økonomi- og Erhvervsministeriet blandt virksomheder, der har erfaring med rekruttering af udenlandske medarbejdere, fremgår det, at

1 Dvs. en skat, hvor der opkræves et ensartet kronebeløb for alle uanset optjent indkomst

2 Det samfundsøkonomiske afkast defineres som arbejdsindkomst mv. før skat fratrukket udgifter til uddannelse

3 Det er her forudsat, at løftet i produktiviteten ikke smitter af på den generelle lønstigning på LO/DA-området. Hvis der er fuldt gennemslag på lønstigningerne på LO/DA-området, vil der komme et løft i udgifterne til overførselsindkomsterne (det følger af satsreguleringsloven). Dermed forbedres de offentlige finanser ikke af øget produktivitet. Der vil dog stadig være en samfundsøkonomisk gevinst som deles mellem de beskæftigede og overførselsmodtagerne.

"høje skatter og afgifter" udgør den største barriere i forhold til at tiltrække udenlandske medarbejdere. Den næststørste barriere er "besværligt regelsæt vedrørende skat"⁴⁵. Hertil skal det bemærkes, at blandt udlandsdanskere, der har besluttet sig for at blive i udlandet, er "skat" den hyppigst nævnte årsag (80 pct.) for ikke at vende hjem til Danmark⁶.

Svensk undersøgelse finder meget stor elasticitet, når kvaliteten af arbejde indregnes

Ovenstående effekter af lavere skat på arbejde er lavet på baggrund af arbejdsudbudselasticiteter, der måler stigningen i præsterede arbejdstimer, når den marginale disponible indkomst øges med 1 pct. (som følge af en marginalskattelettelse).

En undersøgelse foretaget af Ljunge og Ragan (2005)⁷ ser på, hvor meget lønindkomsten vokser, når marginalskatte reduceres i Sverige. Deres tese er, at det ikke er tilstrækkeligt at estimere effekten på det kvantitative arbejdsudbud (antal personer og timetallet), når effekten af lavere skat skal vurderes. Det er også nødvendigt at se på det *kvalitative* arbejdsudbud. De bruger eksemplet med personen, der har mulighed for at arbejde på "skæve tidspunkter" til en højere løn, men fravælger det, fordi lønnen efter skat er for beskedent. Ved en nedsættelse af marginalskatte kan det være, at personen arbejder det samme antal timer, men at en større del af timerne lægges på skæve tidspunkter til en højere løn. Undersøgelser af udbudseffekter, der alene måler den kvantitative effekt vil ikke fange denne kvalitative effekt. Det vil derimod en elasticitet, der fokuserer på lønindkomsten.

Ljunge og Ragan (2005) analyserer perioden omkring den svenske skattereform, der blev gennemført i 1991. Reformen var meget omfattende og sænkede bl.a. den øverste marginalskat fra 85 pct. til 50 pct. Resultatet af undersøgelsen er, at elasticiteten mht. lønindkomsten er omkring 0,3. Dette er betydeligt højere end de arbejdsudbudselasticiteter, der tidligere er estimeret på svenske data.

CEPOS er ikke bekendt med tilsvarende undersøgelser på danske data.

Regeringens indkomstskattelettelser kunne have øget arbejdsudbuddet med 6.000 personer og holdbarheden af de offentlige finanser ville styrkes med 2 mia.kr.

Regeringen anvendte 10 mia.kr. på lavere indkomstskat i 2004. Pengene blev anvendt på øget beskæftigelsesfradrag og en forhøjelse af mellemskattegrænsen. Det har bidraget med et løft i beskæftigelsen på knapt 12.000 personer og et tilbageløb på 3 mia.kr. Regeringen kunne have styrket beskæftigelsen med 18.000 personer og opnået en dynamisk effekt på 5 mia.kr., såfremt den havde fjernet mellemskatten og reduceret topskatten med 2 point. Såfremt pengene var anvendt på at reducere topskattesatsen med 10 point ville beskæftigelsen blive forøget med ca. 15.000 personer og tilbageløbet til de offentlige finanser ville være på 5 mia.kr. Beskæftigelsen ville stige lidt mere såfremt pengene var anvendt på at hæve topskattegrænsen, mens tilbageløbet til de offentlige finanser vil være marginalt mindre.

Såfremt regeringen havde udnyttet det skattepolitiske råderum til at lette mellem- og topskat ville beskæftigelsen vokse med 6.000 personer, ligesom de offentlige finanser ville blive styrket med 2 mia.kr. En sådan udnyttelse af det skattepolitiske råderum ville også være

4 I forhold til international arbejdskraftmobilitet er det i høj grad gennemsnitsskatten, der er afgørende. En reduceret marginalskat vil alt andet lige reducere gennemsnitsskatten

5 "Vækst gennem globalisering - Handlingsplan og baggrundsanalyse, oktober 2003", Økonomi- og Erhvervsministeriet

6 "Skattede medarbejdere, 2003", Dansk Industri

7 "Labor Supply and the Tax Reform of the Century", Martin Ljunge, University of Chicago og Kelly Ragan, University of Chicago

hensigtsmæssig i forhold til den nuværende konjunktursituation, hvor der er stigende mangel på arbejdskraft.

Når regeringen har skabt sit råderum til skattelettelser anbefaler CEPOS, at mellem- og topskattesatserne reduceres og i bedste fald fjernes. Sammenlignet med beskæftigelsesfradraget er der betydelig større gevinster for beskæftigelse, velstand og de offentlige finanser ved at fjerne mellem- og topskat end en forøgelse af beskæftigelsesfradrag. Hertil kommer, at en lettelse i mellem- og topskat vil understøtte globaliseringsmålsætningen om, at flere skal uddanne og dygtiggøre sig, ligesom det vil gøre det lettere at tiltrække udlændinge og fastholde dygtige veluddannede danskere.

CEPOS anbefaler flad marginalskat på 43 pct.

CEPOS anbefaler konkret, at der indføres en flad marginalskat på 43 pct. Det gøres ved at fjerne mellem- og topskat⁸. Råderummet hertil kan fx findes ved fastfrysning af det offentlige forbrug i 7 år (i faste priser)⁹ eller ved en fastfrysning af det offentlige forbrug i 4 år og en inflationsregulering af overførsler i 5 år. Effekten heraf vil være en stigning i beskæftigelsen på ca. 30.000 personer.

⁸ Samt fjerne loftet over det nuværende beskæftigelsesfradrag

⁹ Der tages her udgangspunkt i, at VK fordobler vækstrammen for det offentlige forbrug i perioden 2007-2010 fra ½ til 1 pct. realt, og at vækstrammen herefter løftes til 0,7 pct.