

SKATTELETTELSER FINANSIERET AF LAVERE VÆKST I DET OFFENTLIGE FORBRUG REDUCERER PRESSET PÅ ARBEJDSMARKEDET I 2018

13-03-2017

AF CHEFØKONOM MADRS LUNDBY HANSEN (21 23 79 52) OG CHEFKONSULENT JØRGEN
SLOTH BJERRE HANSEN

RESUMÉ

Der er begyndende tegn på mangel på arbejdskraft i en række brancher, og ledigheden forventes at nå det strukturelle niveau i 2018. I forhold hertil har blandt andre nationalbankdirektør Lars Rohde advaret imod at give skattelettelse, fordi det ifølge Lars Rohde kan føre til overophedning. Men skattelettelse i 2018 finansieret af lavere offentligt forbrug vil tværtimod have en afdæmpede effekt på arbejdsmarkedet. Årsagen er, at når det offentlige forbrug reduceres, har det på kort sigt en relativ stor effekt på den offentlige beskæftigelse (fordi kommunerne bruger færre penge på ekstra medarbejdere). På det tidspunkt, hvor skattelettelse gennemføres, er aktivitetseffekten på kort sigt mindre, bl.a. fordi danskerne sparer en del af pengene op, dvs. de går ikke til forbrug med det samme. Hvis væksten i det offentlige forbrug i 2018 reduceres fra 0,8 pct. til 0,3 pct. (som regeringsgrundlaget lægger op til), og budgetforbedringen på 2½ mia. kr. bruges på lavere bundskat, vil det på kort sigt reducere efterspørgslen på arbejdskraft med 2.900 personer (sammenlignet med en situation, hvor pengene anvendes på offentligt forbrug). Hvis topskatten i stedet lettes, bliver effekten lidt lavere på 2.700 personer i 2018. Også i 2019 vil beskæftigelsen blive reduceret.

Ovenstående vedrører alene det korte sigt, dvs. de næste par år. På længere sigt vil manøvren øge arbejdsudbuddet og dermed også beskæftigelsen, fordi den lavere marginalskat gør det mere attraktivt at arbejde ekstra. Det letter også presset på arbejdsmarkedet. For 2½ mia. kr. kan bundskatten sænkes med ca. 0,3 pct. point, hvilket løfter beskæftigelsen via udbudseffekter med knap 1.000 personer. Topskatten kan lempes med knap 5 pct. point for 2½ mia. kr., hvilket løfter beskæftigelsen via udbudseffekter med ca. 3.000 personer. Hvis råderummet anvendes på offentligt forbrug, er effekten 0 personer på arbejdsudbuddet og beskæftigelsen på sigt. Stigningen i den offentlige beskæftigelse modsvares af lavere privat beskæftigelse.

Aktivitetseffekt af lavere skat finansieret ved lavere vækst i det offentlige forbrug, 1. og 2. års virkning

	Effekt på beskæftigelse (og beskæftigelsesgab)	
	2018	2019
Via lavere bundskat	-2.900	-2.400
Via lavere topskat	-2.700	-1.900

Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger

Dansk økonomi har udsigt til i 2018 endeligt at være helt fri af den finansielle krise, som startede i 2008. Der er begyndende tegn på mangel på arbejdskraft i en række brancher, og ledigheden forventes at nå det strukturelle niveau i 2018. Ifølge både Nationalbanken og Økonomiministeriet ventes beskæftigelsesgabet således at være lukket i 2018. På den baggrund foregår der en diskussion af, hvilken konjunkturpolitik, der er mest hensigtsmæssig i en situation, hvor dansk økonomi befinder sig på kapacitetsgrænsen. Blandt andet har nationalbankdirektør Lars Rohde advaret imod skattelettelser, fordi det ifølge Lars Rohde kan føre til overophedning¹.

Man skal imidlertid være opmærksom på, at skattelettelser i 2018 finansieret af lavere offentligt forbrug vil dæmpe presset på arbejdsmarkedet, dvs. det reducerer efterspørgslen efter arbejdskraft². Dette gælder både i 2018 og 2019. Årsagen er, at aktivitetseffekten på kort sigt er meget større ved lavere vækst i det offentlige forbrug end ved lavere skat. Når det offentlige forbrug reduceres, så har det en umiddelbar effekt på den offentlige beskæftigelse. Når skattelettelser gennemføres, så er aktivitetseffekten på den korte bane mindre, blandt andet fordi danskerne sparer en del af pengene op, dvs. de går ikke til forbrug med det samme. Hertil kommer, at en lavere marginalskat har en positiv effekt på arbejdsudbuddet. Det reducerer presset på arbejdsmarkedet yderligere.

I øjeblikket anvendes råderummet i 2018 beregningsteknisk³ på en offentlig forbrugsvækst på 0,8 pct., selvom der i regeringsgrundlaget er lagt op til en vækst på 0,3 pct. Forskellen mellem en vækstrate på 0,8 pct. og 0,3 pct. (2½ mia. kr.) kan anvendes på lavere skatter ifølge regeringen.

Hvis væksten i det offentlige forbrug i 2018 reduceres fra 0,8 pct. til 0,3 pct. (som er udgangspunktet i regeringsgrundlaget), og budgetforbedringen på 2½ mia. kr. bruges på lavere bundskat, så vil det på kort sigt reducere beskæftigelsen (dvs. beskæftigelsesgabet bliver større) med 2.900 personer, jf. tabel 1. Hvis topskatten i stedet lettes, bliver effekten lidt lavere på 2.700 personer i 2018⁴.

I 2019 er effekten i scenariet med lavere bundskat, at beskæftigelsen (og beskæftigelsesgabet) sænkes med ca. 2.400 personer sammenlignet med grundforløbet. I scenariet med lavere topskat reduceres beskæftigelsen (og beskæftigelsesgabet) med ca. 1.900 personer i 2019.

¹ Kilde: "Rohde advarer regeringen mod at solde opsvinget væk til skade for dansk økonomi", finans.dk, 12. januar 2017

² Dvs. at beskæftigelsesgabet bliver større, således at den faktiske beskæftigelse reduceres sammenlignet med den strukturelle beskæftigelse.

³ I Økonomisk Redegørelse, december 2016, Økonomi- og Indenrigsministeriet

⁴ Når topskatteeffekten bliver lidt mindre negativ skyldes det, at der kan gennemføres en lidt større skattelettelse via lavere topskat end via lavere bundskat, fordi det er billigere at lette topskatten som følge af større udbudseffekter.

Tabel 1. Aktivitetseffekt af lavere skat finansieret ved lavere vækst i det offentlige forbrug, 1. og 2. års virkning		
	Effekt på beskæftigelse (og beskæftigelsesgab)	
	2018	2019
Via lavere bundskat	-2.900	-2.400
Via lavere topskat	-2.700	-1.900
<i>Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger</i>		

Med andre ord: Hvis råderummet i 2018 anvendes på lavere skat frem for på offentligt forbrug (som der lige nu er lagt op til i Finansministeriets fremskrivning), vil det mindske presset på arbejdsmarkedet både i 2018 og i 2019.

Udbudseffekter af skattelettelser

På længere sigt vil manøvren øge arbejdsudbuddet, fordi den lavere marginalskat gør det mere attraktivt at arbejde ekstra. For 2½ mia. kr. kan bundskatten sænkes med ca. 0,3 pct. point, hvilket løfter beskæftigelsen via udbudseffekter med knap 1.000 personer. Topskatten kan lempes med knap 5 pct. point for 2½ mia. kr., hvilket løfter beskæftigelsen via udbudseffekter med ca. 3.000 personer.

I ovenstående beregninger af aktivitetseffekter i tabel 1 er der på sædvanlig vis kun indregnet de rene efterspørgselseffekter af konverteringen af offentligt forbrug til skattelettelser. Derudover vil der være positive udbudseffekter af skattelettelserne, jf. ovenstående afsnit. Det kan tage nogle år, før et øget udbud slår igennem på efterspørgslen. Finansministeriet vurderer, at effekterne er fuldt indfaset efter ca. 6 år. Sådanne effekter vil kun forstærke ovenstående resultater, dvs. gøre beskæftigelsesgab større. Det skyldes, at udbuddet øges mere end efterspørgslen i de første år, hvilket yderligere dæmper presset på arbejdsmarkedet.

Muligt at styre det offentlige forbrug

Siden sanktionsmekanismen blev indført overfor kommunerne fra 2011, har kommunerne overholdt deres budgetter, hvilket har betydet, at det samlede offentlige forbrug ikke har brudt budgetterne (faktisk har det været lidt lavere end budgetteret). Dermed er det i dag muligt at lægge til grund, at kommunerne overholder budgetterne, hvad enten vækstraten hedder 0,8 eller 0,3 pct. Derfor er der heller ingen grund til at forvente, at en nedjustering af væksten i det offentlige forbrug fra 0,8 pct. til 0,3 pct. skulle medføre problemer i forhold til at overholde budgetterne. Med andre ord kræver det alene en politisk prioritering at sænke væksten i det offentlige forbrug til 0,3 pct.

DOKUMENTATION AF BEREKNINGER

Det offentlige forbrug (ekskl. afskrivninger) skønnes at udgøre ca. 470 mia. kr. i 2017. Nedsættes vækstraten fra 0,8 til 0,3 pct. i 2018, giver det en besparelse på knap 2½ mia. kr. For denne besparelse kan bundskatten lattes med 3½ mia. kr. i umiddelbart provenutab (hvilket netop svarer til 2½ mia. kr. efter tilbageløb og adfærd).

Aktivitetseffekten på kort sigt opgøres af Finansministeriet i promille af BNP, jf. tabel 2 nedenfor. En besparelse på knap 2½ mia. kr. gennem lavere offentligt forbrug svarer til 1,1 promille af BNP. Bundskattelettelsen på 3½ mia. kr. svarer til 1,6 promille af BNP.

Tabel 2. Finansministeriets 1. års multiplikatorer målt ved effekten på beskæftigelse (udvalgte poster)

Ændring pr. promille af BNP	Beskæftigelse 1.000 personer
Udgiftsposter	
Offentlig beskæftigelse	4,3
Offentligt varekøb	1,2
Indtægtsposter	
Personskatter	-0,4
<i>Kilde: Økonomisk Redegørelse, december 2011</i>	

Aktivitetseffekten af lavere offentligt forbrug er i dette notat beregnet som en vægtet sammenvejning af besparelser på offentlig beskæftigelse (ca. 2/3) og offentligt varekøb (ca. 1/3).

For at få effekten af forslaget ganges aktivitetseffekt pr. promilleændring på promilleændringen. For fx beskæftigelseseffekt af lavere offentligt forbrug: $3.200 \cdot (-1,1) = -3.500$, dvs. negativ beskæftigelseseffekt på -3.500 personer i første år, jf. tabel 3.

Tabel 3. Aktivitetseffekt af lavere bundskat finansieret ved lavere vækst i det offentlige forbrug, 1. års virkning

	Effekt på beskæftigelse pr. ændring i promille af BNP	* Ændring i promille af BNP =	Effekt af forslag på beskæftigelse
Effekt af lavere offentligt forbrug	3.200	-1,1	-3.500
Effekt af lavere bundskat	-400	-1,6	600
Samlet effekt			-2.900
<i>Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger</i>			