

DK HAR LAVEST ULIGHED BLANDT 34 OECD-LANDE – MED 5 PCT. POINT LAVERE MARGINALSKAT VIL DK FORTSAT HAVE MINDRE ULIGHED END SVERIGE, NORGE OG FINLAND

Denne analyse belyser effekten af lavere topskat på uligheden målt ved Gini-koefficienten. Af Løkke-regeringens regeringsgrundlag fremgår det, at den øverste marginalskat skal reduceres med 5 pct.point. Gini-koefficienten vil blive forøget med 0,3 pct.point, svarende til at Gini-koefficienten i 2013-niveau stiger fra 24,9 til 25,2 pct. Det ville indebære, at Danmark ikke længere ville være det OECD-land med mindst ulighed, men det land med 3. lavest ulighed. Slovenien og Slovakiet ville i så fald overgå Danmark i lighed, men Danmark ville fortsat have mindre ulighed end Sverige, Norge og Finland. Dermed ville Danmark fortsat være det land i Vesteuropa med lavest ulighed. Reduktionen i topskatten med 5½ pct.point vil øge arbejdsudbuddet svarende til 3.600 personer, fordi det bliver mere attraktivt at arbejde flere timer. Et totalt bortfald af topskatten vil øge Gini-koefficienten med 0,9 pct.point. Dermed ville Danmark være det 6. mest lige OECD-land, og Danmark ville fortsat have højere lighed end Sverige og Finland. En afvikling af topskatten vil øge arbejdsudbuddet svarende til 9.000 personer, fordi der arbejdes flere timer. OECD har flere gange anført, at øget ulighed trækker væksten ned. Begrundelsen har bl.a. været, at øget ulighed medfører, at færre har adgang til uddannelse med relativ høj kvalitet. Økonomiministeriet har om OECD's resultater konkluderet, at resultaterne ikke kan overføres til Danmark. Bl.a. fordi Danmark er kendetegnet ved fri og lige adgang til uddannelse. Ministeriet har specifikt vurderet, at ulighedseffekten af lavere topskat ikke eroderer de positive væksteffekter af lavere topskat. Ministeriet skriver: "Det er korrekt, at topskattelettelser bidrager til at øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Men det kan ikke bekræftes, at lettelser i topskatten mindsker væksten - tværtimod." Ser man på den videnskabelige litteratur om sammenhængen mellem ulighed og vækst, er der ikke nogen entydig sammenhæng.

I OECD's seneste opgørelse over uligheden i de 34 medlemslande¹ er Danmark det land med lavest ulighed. Uligheden måles ved Gini-koefficienten, der måler spredningen i de disponible indkomster (indkomst fratrukket indkomstskat). OECD måler uligheden i 2013². I den forrige opgørelse havde Danmark den 4. laveste ulighed, da Norge, Slovenien og Island dengang havde en højere lighed end Danmark.

Den høje grad af lighed i Danmark skyldes bl.a. relativt små lønforskelle på arbejdsmarkedet, høje overførselsindkomster til dem, der ikke er i job, og et højt skattetryk med progression.

Effekt på ulighed af bortfald af topskat

Hvis politikerne de kommende år vil gennemføre nye reformer, der øger beskæftigelsen og vækstpotentialet, vil det typisk trække uligheden op. Hvis

¹ OECD: "In it together: Why less inequality benefits all".

² eller det senest tilgængelige år

Tabel 1. Indkomstulighed målt ved Gini-koefficient for OECD-lande 2013

| | Gini, pct. |
|---|-------------|
| 1 Danmark | 24,9 |
| 2 Slovenien | 25,0 |
| 3 Slovakiet | 25,1 |
| DK - 5½ pct.point lavere topskat | 25,2 |
| 4 Norge | 25,3 |
| 5 Island | 25,6 |
| 6 Tjekkiet | 25,6 |
| DK uden topskat | 25,8 |
| 7 Finland* | 26,2 |
| 8 Belgien | 26,8 |
| 9 Sverige | 27,4 |
| 10 Østrig | 27,6 |
| 11 Holland* | 27,8 |
| 12 Schweiz | 28,5 |
| 13 Ungarn* | 28,8 |
| 14 Tyskland | 28,9 |
| 15 Polen | 29,8 |
| 16 Luxembourg | 30,2 |
| 17 Sydkorea | 30,2 |
| 18 Irland | 30,4 |
| 19 Frankrig | 30,6 |
| 20 Canada** | 31,5 |
| 21 Australien | 32,6 |
| 22 Italien | 32,7 |
| 23 New Zealand | 33,3 |
| 24 Spanien | 33,5 |
| 25 Japan*** | 33,6 |
| 26 Portugal | 33,8 |
| 27 Estland | 33,9 |
| 28 Grækenland | 34,0 |
| 29 Storbritannien | 35,1 |
| 30 Israel* | 36,0 |
| 31 USA* | 40,1 |
| 32 Tyrkiet** | 41,2 |
| 33 Mexico | 48,2 |
| 34 Chile** | 50,3 |
| OECD gns. | 31,3 |

Anm.: Data for lande markeret med * er fra 2013, ** fra 2011 og *** fra 2009. For resten af landene er data fra 2012.
Kilde: OECD "In It Together".

det skal være mere attraktivt at arbejde ekstra og mere produktivt, vil det typisk kræve lavere marginalskat på arbejde, hvilket typisk øger uligheden. Desuden kan man gøre det mere attraktivt at deltage på arbejdsmarkedet ved at reducere dagpenge og kontanthjælp. Dette vil også øge uligheden.

Boks. 1 Regeringsgrundlaget om marginalskattelettelser

Sammen for fremtiden, Regeringsgrundlag juni 2015:

"(...) Derudover har regeringen en ambition om at sænke skatten på den sidst tjente krone med 5 pct.point, så flere vil arbejde mere, og så danske virksomheder får nemmere ved at rekruttere og fastholde også vellønnede medarbejdere."

Løkkens reduktion i marginalsatten på 5 pct. point

I Løkke-regeringens regeringsgrundlag fremgår det, at den øverste marginalskat skal reduceres med 5 pct.point. Det vil i praksis indebære en reduktion i topskattesatsen på 5½ pct.point. CEPOS har på baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik regnet på effekten på Gini-koefficienten ud fra 2016-regler. Beregningerne viser, at Gini-koefficienten vil blive forøget med 0,3 pct.point, svarende til at Gini-koefficienten i 2013-niveau stiger fra 24,9 til 25,2 pct. Det vil indebære, at Danmark ikke længere ville være det OECD-land med mindst ulighed, men det land med 3. lavest ulighed. Slovenien og Slovakiet ville overgå Danmark i lighed, men Danmark ville fortsat have mindre ulighed end Norge. Dermed ville Danmark fortsat være det land i Vesteuropa (Slovenien og Slovakiet er østeuropæiske lande) med lavest ulighed. Reduktionen i topskatten med 5½ pct.point vil øge arbejdsudbuddet svarende til 3.600 personer, fordi det bliver mere attraktivt at arbejde flere timer.

Et totalt bortfald af topskatten vil øge Gini-koefficienten med 0,9 pct.point. Det skyldes, at topskat betales af de ca. 10 pct. af befolkningen med højest indkomst. En stigning i Gini-koefficienten med 0,9 pct.point vil øge den fra 24,9 til 25,8. Dermed ville vi være det 6. mest lige OECD-land, og Danmark ville fortsat have mere lighed end Sverige og Finland. Topskatten er blandt de mest forvridende og væksthæmmende skatter. En afvikling af topskatten vil iflg. Finansministeriet øge arbejdsudbuddet med 9.000 personer, fordi der arbejdes flere timer. I Finansministeriets beregning er det ikke indregnet, at lavere topskat desuden vil medføre øget produktivitet (BNP pr. arbejdstime). Når topskatten nedsættes, bliver det mere attraktivt at arbejde for at blive forfremmet eller for en bonus, ligesom det bliver mere attraktivt at flytte til et højere lønnet arbejde.

Såfremt man inddrog det offentlige forbrug i ulighedsberegningen, ville uligheden blive endnu mindre i Danmark. Det offentlige forbrug har en omfordelende effekt, bl.a. fordi ældre trækker meget på ældrepleje og sundhed. Pensionister har typisk lave disponible indkomster og får forøget deres forbrugsmuligheder via den skattefinansierede ældrepleje og sundhedssystem. Da Danmark har et større offentlig forbrug end de fleste andre lande, vil en indregning af det offentlige forbrug øge ligheden mere end i andre lande.

En stor del af den målte ulighed skyldes, at folk befinder sig på forskellige stadier i livet. F.eks. har studerende midlertidigt lave indkomster, men kan til gengæld se frem til relativt høje indkomster i den erhvervsaktive alder. Hvis man tager højde for dette ved at måle ulighed ud fra fordelingen af livsindkomster (den samlede indkomst en person opnår over hele livet), kommer man frem til, at uligheden er dramatisk mindre, end hvad de traditionelle 1-årige Gini-

koefficienter tilsiger. Således er Gini-koefficienten på livsindkomster ca. 13 eller omtrent halvt så stor som den 1-årige Gini-koefficient.

Sammenhæng mellem vækst og ulighed

I rapporten fra OECD konkluderes det endvidere, at stigende ulighed skader væksten. Når OECD konkluderer, at mindre ulighed øger væksten, er det bl.a. ud fra en overvejelse om, at det er vigtigt, at personer med lave indkomster har adgang til uddannelse med relativ høj kvalitet. OECD argumenterer også for, at adgangen til børnehaver reducerer uligheden (fordi kvinder så kan arbejde) og øger væksten. Disse forhold er opfyldt i Danmark, da folkeskole, gymnasium og universitet er finansieret af det offentlige. Danmark har desuden en af de højeste SU-satser i OECD. Derudover er der i Danmark god adgang til at få sit barn passet i daginstitution, ligesom der er friplads til personer med lave indkomster. På den baggrund forekommer OECD's konklusioner ikke at være relevante for Danmark.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har (under Thorning-regeringen) kommenteret på OECD-konklusionen og har i den forbindelse også udtrykt skepsis over for konklusioner om sammenhængen mellem ulighed og vækst, og om de kan overføres til Danmark. Ministeriet skriver: "Det vurderes på den baggrund, at analysen ikke kan bruges til at omsætte udviklingen i indkomstforskellene til en effekt på BNP i Danmark", se boks 2. Begrundelsen fra ministeriet var bl.a.: "Studiet peger blandt andet på, at manglende muligheder for uddannelse både kan betyde stigende indkomstforskelle og lav vækst. Danmark er kendetegnet ved fri og lige adgang til uddannelse, og uddannelsesniveaet er øget markant siden midten af 80'erne." Ministeriet har også direkte forholdt sig til sammenhængen mellem topskat, ulighed og vækst: "Det er korrekt, at topskattelettelse bidrager til at øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Men det kan ikke bekræftes, at lettelse i topskatten mindsker væksten - tværtimod. Lettelser i topskatten bidrager både til at øge den strukturelle beskæftigelse og til at øge produktiviteten, og begge disse effekter trækker i retning af at øge det strukturelle BNP-niveau".

CEPOS vurderer ikke, at der i Danmark er et trade-off mellem ulighed og vækst. Uligheden er så lav, at selv ved markante skatte- og velfærdsreformer vil personer med lave indkomster fortsat have adgang til et forholdsvist godt sundheds-, børnepasnings- og uddannelsessystem. Samtidig vil det være sådan, at markante skattereformer (der sænker marginalskatten på arbejde og investeringer) samt velfærdsreformer, der reducerer kompensationsgraden, vil øge vækstpotentialet i dansk økonomi.

Ser man desuden på den videnskabelige litteratur, er konklusionen, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem ulighed og vækst. Robert Barro³ har i en undersøgelse konkluderet, at der er en vis tendens til, at der er negativ sammenhæng mellem ulighed og vækst i fattige lande. Omvendt finder Barro en vis tendens til at højere ulighed i rige lande øger væksten.

Det skal desuden bemærkes, at Danmark ifølge OECD har den laveste ulighed, samtidig med at Danmark ifølge OECD har det 6. laveste vækstpotentiale frem mod 2030 ud af 34 OECD-lande.

Endvidere er det svært at se konkrete reformer i Danmark, der på en og samme tid mærkbart reducerer uligheden og øger beskæftigelse samt vækst. Hvis man skal øge ligheden, vil det typisk ske ved at øge skatterne samt overførselsindkomsterne. Dette vil typisk reducere væksten og beskæftigelsen.

³ Barro, Robert J.: Inequality and Growth in a Panel of Countries, journal of economic growth, 2000.

Boks. 2 Tre svar fra Økonomi- og Indenrigsministeriet om OECD's og IMF's ulighedsrapporter

Økonomi- og Indenrigsministeriet om topskattelettelser, vækst og ulighed:

"Det er korrekt, at topskattelettelser bidrager til at øge indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten. Men det kan ikke bekræftes, at lettelser i topskatten mindsker væksten – tværtimod. Lettelser i topskatten bidrager både til at øge den strukturelle beskæftigelse og til at øge produktiviteten, og begge disse effekter trækker i retning af at øge det strukturelle BNP-niveau."

Økonomi- og Indenrigsministeriet om OECD's anbefaling af lavere marginalskatte:

"Blandt andet med henvisning til, at lettelser i den højeste marginalskat øger produktiviteten, anbefaler OECD i den seneste landerapport for Danmark, at marginalsatten for de højeste indkomstgrupper reduceres yderligere, jbf. OECD, *Economic Surveys Denmark*, 2014.

Der er således ikke nogen modsigelse i, at lettelser i topskatten både bidrager til at øge indkomstforskellene og til at øge væksten."

Økonomi- og Indenrigsministeriet om at øget ulighed skader væksten ift. OECD's og IMF's ulighedsrapporter:

"Der er ikke belæg for at sige, at der er en entydig og universel sammenhæng mellem indkomstforskelle og vækst. Sammenhængen er kompleks og afhænger af en række forhold.

De Økonomiske Råd har i *Dansk Økonomi, efterår 2011* eksempelvis vurderet, at omfordeling op til et vist niveau kan understøtte vækst ved at fungere som en forsikring ved igangsættelse af risikofyldte aktiviteter, som uddannelse og opstart af selvstændig virksomhed. DØRS understreger dog samtidig, at omfordeling udover dette niveau kan hæmme den økonomiske vækst, og derfor vil være udtryk for et politisk valg.

Man kan således ikke konkludere, at større ulighed entydigt skader væksten (ligesom der heller ikke er belæg for det modsatte udsagn)."

Økonomi- og Indenrigsministeriet om OECD' ulighedsrapport om at øget ulighed skader den økonomiske vækst:

"For det tredje supplerer studiet sine kvantitative resultater med en vurdering af, hvordan stigende indkomstforskelle kan have en negativ virkning på den økonomiske vækst. Studiet peger blandt andet på, at manglende muligheder for uddannelse både kan betyde stigende indkomstforskelle og lav vækst. Danmark er kendetegnet ved fri og lige adgang til uddannelse, Og uddannelsesniveaet er øget markant siden midten af 80'erne.

Det vurderes på den baggrund, at analysen ikke kan bruges til at omsætte udviklingen i indkomstforskellene til en effekt på BNP i Danmark."

Kilde: Svar på Folketingets Finansudvalg spørgsmål nr. 4, 5 og 9 vedrørende B 18 om en lighedsudredning, 10. februar 2015