CEPOS **NOTAT:**

# INTET NYT UNDER SOLEN: HELHEDSPLANENS VÆGTNING AF ARBEJDSUDBUD OG GINI ER SOM I TIDLIGERE SKATTEREFORMER

14-10-2016 AF OTTO BRØNS-PETERSEN 20 92 84 40

## RESUME

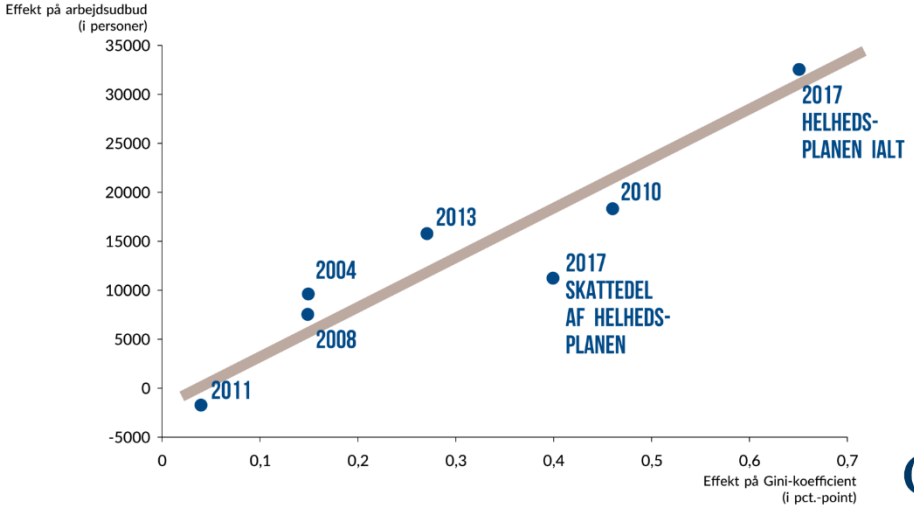
*Regeringens forslag til Helhedsplan – og herunder en skattereform – indebærer en økonomisk strukturforbedring med bl.a. større arbejdsudbud og øger samtidig indkomstuligheden. Dermed adskiller den sig imidlertid ikke fra tidligere skattereformer siden årtusindskiftet, herunder den tidligere S-R-SF-regerings skattereform med virkning fra 2013. Det viser notatets gennemgang af reformernes økonomiske effekter.*

*Hvis skattesystemet er indrettet på en meget ineffektiv måde, kan det i princippet være muligt at finde finansierede omlægninger, som ikke skaber konflikt mellem omfordeling og økonomisk velfærd. Men dansk skattepolitik har for længst nået et punkt, hvor der i praksis er et skarpt trade-off mellem strukturforbedrende indkomstskattereformer og indkomstudjævning. Det hænger sammen med, at der siden 1987 allerede er gennemført ni større personskattereformer mv., som har udvidet skattebasen. Samtidig er der relativ høj progression og mange på overførselsindkomst.*

*Generelt har de hidtidige skattereformer siden årtusindskiftet medført en forøgelse af Gini-koefficienten med 0,02 procentpoint for hver stigning i arbejdsudbuddet med 1.000 fuldtidsbeskæftigede.*

*Danmark vil dog selv med Helhedsplanen fuldt gennemført have den femte laveste Gini-koefficient i OECD mod den tredjelaveste i dag.*

## TRADE-OFF MELLEM ARBEJDSUDBUD OG INDKOMSTUDJÆVNING I SKATTEREFORMERNE SIDEN ÅRTUSINDSKIFTET




CEPOS

Regeringens Helhedsplan indeholder en skattereform, som ifølge dens beregninger vil øge arbejdsudbuddet med 11.300 fuldtidsbeskæftigede samt føre til en forøgelse af Gini-koefficienten med 0,4 procentpoint. Gini-koefficienten er i dag 25,4 pct.[1] For den samlede Helhedsplan, som udover skattereformen bl.a. indeholder initiativer på beskæftigelsesområdet og en reform af forsyningssektoren, ventes en stigning i arbejdsudbuddet på 32.500 fuldtidsbeskæftigede, mens Gini-koefficienten ifølge regeringen vil stige med 0,6[2].

Det er velkendt i den økonomiske litteratur, at der er et trade-off mellem indkomstudjævning og økonomisk velfærd (også betegnet som efficiens eller økonomisk struktureffekt). Konflikten betegnes også som "den utætte spands effekt", fordi fordelingspolitik kan sammenlignes med en utæt spand, som nok kan flytte indkomst, men ikke uden et vist spild undervejs[3].

Hvis skattesystemet som udgangspunkt er indrettet på en meget ineffektiv måde, kan det i princippet være muligt at finde finansierede omlægninger, som ikke skaber konflikt mellem omfordeling og økonomisk velfærd. Indkomstskattesystemet har imidlertid været gennem så mange reformer i Danmark, at afvejningen mellem udjævning og økonomisk velfærd er bindende. Helhedsplanen er den tiende reform eller større initiativ på personskatteområdet siden 1987 (hvortil kommer større afgiftsomlægninger og erhvervsskatteinitiativer). På afgiftsområdet er der dog fortsat muligheder for at gennemføre reformer, hvor restriktionen ikke er bindende. Regeringens forslag om at afskaffe PSO-afgiften vil således både medvirke til mindre indkomstulighed[4] og øget økonomisk velfærd[5]. Generelt er der et velfærdsøkonomisk potentiale ved at ændre afgiftssatser, når de ikke svarer til eksterne skadesomkostninger ved forbruget af den afgiftsbelagte vare[6].

Det er i princippet også muligt at gennemføre en helt proportional skattenedsættelse, som øger arbejdsudbuddet uden at medføre en højere Gini-koefficient, hvis det finansieres uden for skattesystemet. I så fald kan restriktionen fra trade-off'et blødes op.

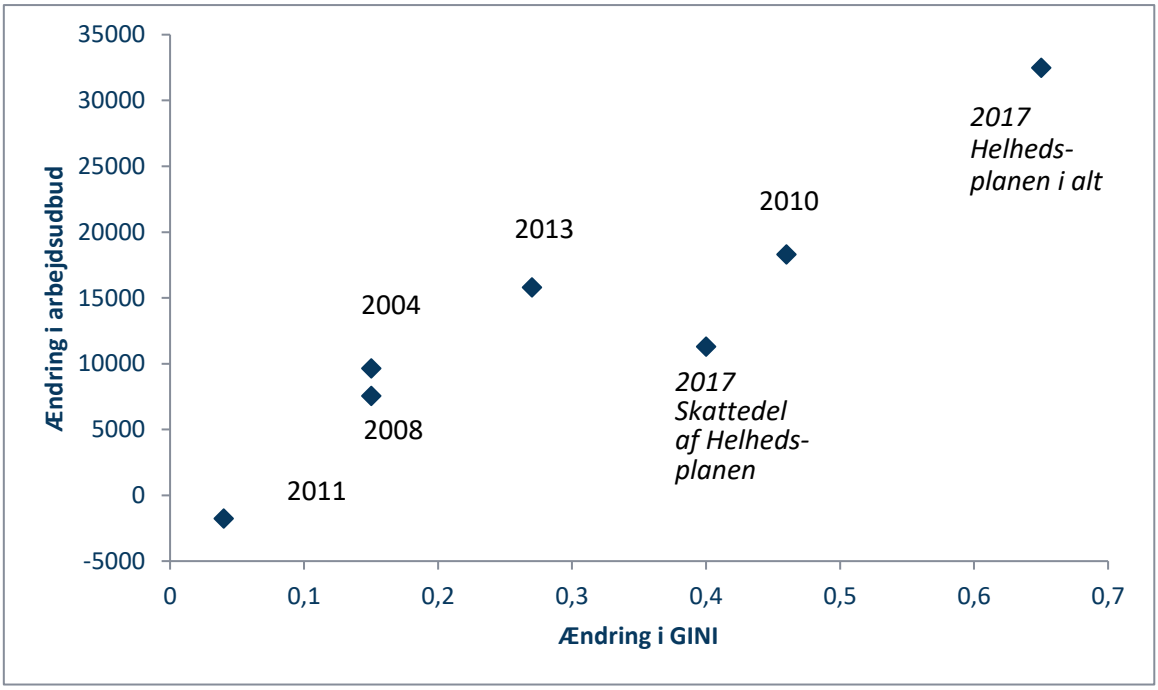
Det faktiske trade-off mellem indkomstlighed og økonomisk velfærd i Helhedsplanen ligger imidlertid i forlængelse af trade-off'et i de tidligere skattereformer siden årtusindskiftet. Det

---

[1] Ifølge OECDs opgørelse. Seneste år vedrører 2013.
[2] Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 483 af 2. september 2016.
[3] Okun, A. (1975): "Equality and Efficiency, the Big Tradeoff." Washington, D.C.: Brookings Institution.
[4] Se Brøns-Petersen, O. & C. Andersen (2016): "PSO- og elafgift vender den tunge ende nedad". CEPOS analysenotat
[5] Det gælder også, selv om PSO-afgiften ikke som i Helhedsplanen blev finansieres af økonomisk råderum. Se Brøns-Petersen, O. (2015): "Uhensigtsmæssige afgifter på el" (CEPOS analysenotat) hvoraf fremgår, at forvridningstabet er større end ved finansiering med indkomstbeskatning end PSO. Et tilsvarende resultat fremgår af Skatteministeriet m.fl. (2016): "Afgifts- og tilskudsanalysen på energiområdet. Delanalyse I. Udviklingen i afgifts- og tilskudsgrundlag."
[6] I "CEPOS forslag til en sammenhængende skattereform" (CEPOS analysenotat 2015) angives en afgiftsomlægning, som bygger på princippet om afgifter svarende til eksterne skadevirkninger.

fremgår af figur 1. Her er angivet reformernes effekt på henholdsvis Gini-koefficienten og arbejdsudbuddet, således som de fremgår af skatteministrenes lovforslag[7].

**Figur 1. Trade-off mellem arbejdsudbud og indkomstudjævning i skattereformerne siden årtusindskiftet**




Samtlige reformer, der har øget arbejdsudbuddet, har medført en højere Gini-koefficient. En simpel lineær regression viser, at en ændring i arbejdsudbuddet på 1.000 fuldtidsbeskæftigede har været forbundet med en forøgelse af Gini-koefficienten med 0,02 procentpoint ved reformerne fra 2004 til 2013 (året i figuren angiver første år, reformerne har effekt, men arbejdsudbud og Gini-koefficient vedrører reformerne fuldt gennemførte). Genopretningspakken fra 2011 adskiller sig dog med en negativ effekt på arbejdsudbuddet trods en svag stigning i indkomstuligheden. Det skal ses i sammenhæng med, at skatteændringen havde til formål at rejse et betydeligt merprovenu på 9,0 mia.kr. for at øge den finanspolitiske holdbarhed. De øvrige reformer har været omtrent provenuneutrale eller finansieret med råderum og besparelser.

[7] Effekt på arbejdsudbud og Gini-koefficienten fremgår ikke af lovforslagene ved tidligere reformer end 2004. For helhedsplanens vedkommende er tallene i figuren ifølge regeringens præsentationsmateriale samt svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 483 af 2. september 2016 mht. Gini-effekten af den samlede reform.

Provenueffekterne har indflydelse på, hvor skarp trade-off'et er. Men som det ses, har der overordnet være et relativt konstant trade-off mellem arbejdsudbud og Gini-koefficient i den førte skattepolitik.

Det må forventes, at der også ved kommende personskattereformer vil være et lignende trade-off. Uanset farve vil en regering, der ønsker at øge den økonomiske velfærd gennem personskattereformer, være nødt til at acceptere mindre indkomstudjævning.

I tabel 1 og 2 er således angivet de forventede effekter på arbejdsudbud og Gini-koefficient af en række af de centrale instrumenter i indkomstbeskatningen. Det er beregnet under forudsætning af en skattelettelse på 5 mia.kr. efter adfærd og tilbageløb og forudsat ministeriernes almindelige beregningskonventioner. I tabel 1 er skattelettelsen ikke-finansieret, mens den i tabel 2 er finansieret ved en fordelingsneutral forhøjelse af arbejdsmarkedsbidraget. Som det ses, indebærer en nedsættelse af topskatten den største vækst i såvel arbejdsudbud som Gini-koefficient. En nedsættelse af beskæftigelsesfradraget har mindre effekt på begge dele. Selv om beskæftigelsesfradraget medfører en forholdsmæssigt større lettelse for lavt- end højtlønnede, forøger det Gini-koefficienten. Det hænger sammen med, at der er mange på overførselsindkomst i Danmark, således at lettelser til de beskæftigede så som øget beskæftigelsesfradrag medfører større indkomstulighed. Det afskærer i praksis politikerne fra at finde generelle indkomstskatteinstrumenter med incitament til øget arbejdsudbud, uden at uligheden øges.

Som det ses af tabel 1, er det dog muligt at opnå en forbedring af arbejdsudbuddet ved en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget, uden at Gini-koefficienten øges. Nedsættelsen er stort set fordelingsneutral. Det skyldes, at den indirekte også kommer overførselsindkomstmodtagere til gode[8]. Når der i dette tilfælde kun er et blødt trade-off, hænger det sammen med, at skattelettelserne ikke er finansierede. Hvis der finansieres med en fordelingsneutral skatteforhøjelser, vil effekten ophæve virkningen af nedsat arbejdsmarkedsbidrag, jf. tabel 2.

En proportional nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget er en ret ineffektiv måde at anvende råderum på. Arbejdsudbudseffekten ved at anvende 5 mia.kr. i råderum er 1.290 fuldtidsbeskæftigede mod omtrent det dobbelte ved at bruge et tilsvarende råderum på en forhøjelse af beskæftigelsesbidraget og det femdobbelte ved at sænke topskatten. Det forklarer, hvorfor forslaget ikke er på partiernes dagsorden. Men det betyder også, at der som ved hidtidige personskattereformer må accepteres en mindre grad af indkomstudjævning i bytte for strukturforbedringer.

[8] Overførselsindkomster reguleres med lønningerne efter arbejdsmarkedsbidrag. Et lavere arbejdsmarkedsbidrag øger således de lønninger, reguleringen udmåles efter.

**Tabel 1. Struktur- og fordelingseffekt i forskellige personskattetiltag. Ikke finansieret.**

| | Mindreprovenu | | | Struktur-forbedring | Arbejdsudbud | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Før tilbageløb | Efter tilbageløb | Efter tilbageløb og adfærd | I alt | I alt | Indkomst-fordeling (Gini) |
| | *Mia. kr.* | | | *Mia.kr* | *Personer* | *Pct.-point* |
| Nedsættelse af topskatte-satsen med 9,5 pct.-point[1)] | 9,1 | 6,9 | 5,0 | 1,9 | 6.450 | 0,55 |
| Beskæftigelsesfradraget øges med 3,8 pct.-point[2)] | 7,3 | 5,5 | 5,0 | 0,5 | 2.540 | 0,02 |
| Nedsættelse af bund-skattesatsen med 0,7 pct.-point[1)] | 7,1 | 5,4 | 5,0 | 0,4 | 2.020 | 0,04 |
| Nedsættelse af AM-bidraget med 0,8 pct.-point[3)] | 6,9 | 5,2 | 5,0 | 0,2 | 1.290 | 0,00 |

*Anm.: Tabellen er opgjort i forhold til 2022-skatteregler i 2015-niveau. I beregningen af provenuvirkning efter tilbageløb er antaget en tilbageløbsfaktor på 24½ pct. Der er i beregningerne ikke taget højde for virkninger af ændret beskatning af fremtidige pensionsudbetalinger. Strukturforbedringen er beregnet som den kvantitative adfærdseffekt efter tilbageløb af øget arbejdsudbud.*
*1) Det skrå skatteloft sænkes tilsvarende.*
*2) Det maksimale beskæftigelsesfradrag øges parallelt hermed, dvs. med 12.600 kr.*
*3) En ændring i AM-bidraget er i dette eksperiment antaget at påvirke provenuet gennem en direkte effekt fra alle erhvervsindkomster, samt en indirekte effekt fra en ændring i alle progressionsgrænser og alle overførsler (herunder SU). Der er i eksperimentet ikke taget højde for at en ændring i AM-bidraget også påvirker pensionskassernes betalinger af arbejdsmarkedsbidrag.*
*Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 38 (L 201) af 25. september 2014*

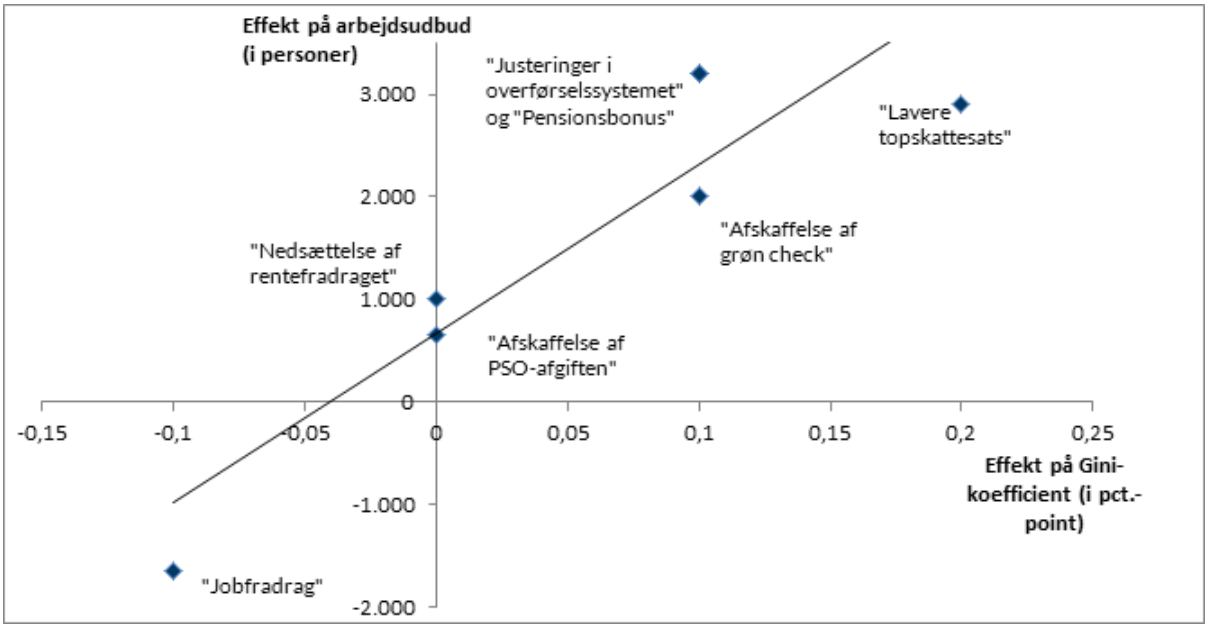
**Tabel 2. Struktur- og fordelingseffekt i forskellige personskattetiltag. Finansieret[1)].**

| | Mindreprovenu | | | Struktur-forbedring | Arbejdsudbud | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Før tilbageløb | Efter tilbageløb | Efter tilbageløb og adfærd | I alt | I alt | Indkomst-fordeling (Gini) |
| | *Mia. kr.* | | | *Mia.kr* | *Personer* | *Pct.-point* |
| Nedsættelse af topskatte-satsen med 9,5 pct.-point[2)] | 2,2 | 1,7 | 0,0 | 1,7 | 5.160 | 0,55 |
| Beskæftigelsesfradraget øges med 3,8 pct.-point[3)] | 0,4 | 0,3 | 0,0 | 0,3 | 1.250 | 0,02 |
| Nedsættelse af bund-skattesatsen med 0,7 pct.-point[2)] | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 730 | 0,04 |
| Nedsættelse af AM-bidraget med 0,8 pct.-point[4)] | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,00 |

*Anm.: Tabellen er opgjort i forhold til 2022-skatteregler i 2015-niveau. I beregningen af provenuvirkning efter tilbageløb er antaget en tilbageløbsfaktor på 24½ pct. Der er i beregningerne ikke taget højde for virkninger af ændret beskatning af fremtidige pensionsudbetalinger. Strukturforbedringen er beregnet som den kvantitative adfærdseffekt efter tilbageløb af øget arbejdsudbud.*
*1) Finansieret ved en forhøjelse af AM-bidraget med 0,9 pct.point.*
*2) Det skrå skatteloft sænkes tilsvarende.*
*3) Det maksimale beskæftigelsesfradrag øges parallelt hermed, dvs. med 12.600 kr.*
*4) En ændring i AM-bidraget er i dette eksperiment antaget at påvirke provenuet gennem en direkte effekt fra alle erhvervsindkomster, samt en indirekte effekt fra en ændring i alle progressionsgrænser og alle overførsler (herunder SU). Der er i eksperimentet ikke taget højde for at en ændring i AM-bidraget også påvirker pensionskassernes betalinger af arbejdsmarkedsbidrag.*
*Kilde: Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 38 (L 201) af 25. september 2014*

Den bindende restriktion mellem økonomisk velfærd og indkomstudjævning er også tydelig, hvis man betragter de enkelte elementer i Helhedsplanen. Det fremgår af figur 2.

**Figur 2. Sammenhæng mellem effekt på arbejdsudbud og Gini-koefficienten i forskellige tiltag i skattereformen**



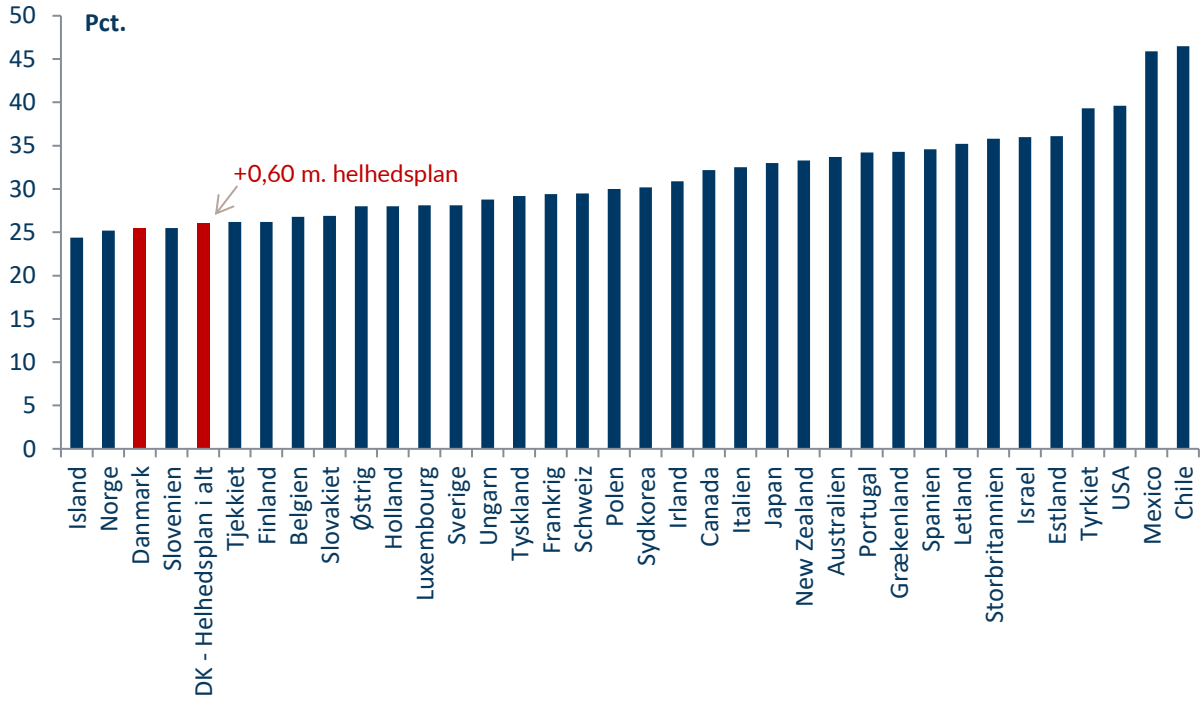

*Kilde: "Regeringens helhedsplan for et stærkere Danmark" og egne beregninger (for tiltagene "Jobfradrag" og "Pensionsbonus")*

De elementer med størst effekt på arbejdsudbuddet – topskattelettelsen og justeringerne i overførselsindkomsterne – bidrager også mest til Gini-koefficienten. Omvendt giver det nye jobfradrag større indkomstudjævning, men har samtidig negativ effekt på arbejdsudbuddet (trods det suggestive navn).

## GINI-KOEFFICIENTEN ER LAV I DANMARK – OGSÅ EFTER HELHEDSPLANEN

Det bør understreges, at indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten er beskedne i Danmark, og at Helhedsplanen ikke vil rokke væsentligt på det – jf. figur 3. Danmark vil rykke fra at have den tredje til den femte mindste Gini-koefficient i OECD-området.

**Figur 3. Gini-koefficient for OECD lande (2013)**




*Anm. Australien, Ungarn og Mexico er 2014-tal. Japan og New Zealand er 2012-tal.*
*Kilde: OECD.stat, "Regeringens helhedsplan for et stærkere Danmark"*

## IKKE PRÆCISE INDIKATORER

Det bør desuden bemærkes, at hverken arbejdsudbud eller Gini-koefficient er præcise indikatorer for henholdsvis økonomisk velfærd og indkomstulighed. Øget arbejdsudbud giver ikke i sig selv en samfundsøkonomisk gevinst. Det er imidlertid i høj grad de samme skattemæssige forvridninger, som hæmmer arbejdsudbuddet og medfører et samfundsøkonomisk tab for borgerne. Arbejdsudbuddet giver derfor et fingerpeg om skattereformernes strukturvirkninger. I tabel 1 og 2 er arbejdsudbudseffekterne omregnet til velfærdsøkonomiske gevinster. Det ses f.eks., at topskatten tegner sig for en strukturforbedring på 1,9 mia.kr. og en arbejdsudbudseffekt på 6.450 personer ved en råderumsfinansieret

nedsættelse. For beskæftigelsesfradraget er gevinsten 0,5 mia.kr. og arbejdsudbudseffekten 2.450 personer[9].

Gini-koefficienten er et summarisk mål, som indebærer en implicit vægtning af indkomstforskellene i befolkningen. Det er ikke nødvendigvis sammenfaldende med nogens politiske præferencer. Særlig bør det noteres, at Gini-koefficienten er udtryk for *relative* indkomstforskelle. Gini-koefficienten kan mindskes samtidig med, at de laveste indkomster falder – og omvendt. Desuden tager Gini-koefficienten ikke hensyn til *årsagerne* til indkomstforskelle i samfundet. De kan være alt fra misbrug af politisk indflydelse til forskelle i arbejdsindsats og aldersmæssig placering i livet[10]. Selv for politiske opfattelser, der lægger vægt på indkomstlighed, er Gini-koefficienten således en højst upræcis indikator.

Den illustrerer imidlertid pointen om, at politiske målsætninger ofte indebærer en samfundsøkonomisk omkostning, og at der må foretages en afvejning. Det gælder også i skattepolitikken, hvis skattesystemet skal forfølge andre mål end økonomisk velfærd. Kommende personskattereformer vil være underlagt de samme bindinger som hidtil, uanset det politiske flertals sammensætning.

[9] I begge beregninger indgår alene adfærdseffekten fra et kvantitativt større arbejdsudbud. Det skyldes, at der her tages udgangspunkt i ministeriernes beregningskonventioner, som ser bort fra kvalitative arbejdsudbudseffekter. Endvidere er der ikke forbrugsforvridninger og lignende ved indkomstskatteændringer.
[10] Eksempelvis øger regeringens SU-forslag umiddelbart Gini-koefficienten med 0,2 pct. point, men set over hele livet er virkningen beskeden (en ottendedel af den umiddelbare virkning).