

SKATTEMINISTERIET: LAVERE TOPSKAT KAN FÅ FLERE UNGE PÅ UNIVERSITETET

Når unge skal vælge uddannelse, er der en del faktorer, der spiller ind. Der kan være tale om interesse, påvirkning fra forældre og venner samt forventninger til bedre indtjening som følge af uddannelse. Bl.a. OECD har flere gange fremhævet, at der er en sammenhæng mellem den økonomiske gevinst ved at uddanne sig og optag på f.eks. universiteter. I skatteministeriets StØV-rapport (Skattnes Økonomiske Virkning) er der foretaget beregninger, der viser, hvorledes økonomiske incitamenter kan spille ind på unges valg af uddannelse. Rapporten finder eksempelvis, at med en nedsættelse af topskattesatsen til 10,4 pct. (svarende til et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. i 2008-priser) fås godt 12.000 flere højtuddannede personer i arbejdsstyrken i løbet af 40 år som følge af uddannelseseffekten. Dette svarer til en stigning på 3,2 pct. i antallet af højtuddannede. Dette skyldes, at lavere topskat vil øge den disponible indkomst mere for højtuddannede end for lavtuddannede, og derfor vil flere begynde på universitetet. Dermed virker topskat som en skat på uddannelse. Omvendt finder rapporten, at et øget beskæftigelsesfradrag vil få færre til at tage en lang uddannelse. Dette skyldes, at progressionen i skattesystemet øges. Det betyder, at den relative fremgang i den disponible indkomst vil vokse mere for personer med korte uddannelser end for personer med lange uddannelser. Anvendes 5 mia. kr. på beskæftigelsesfradraget finder Skatteministeriet, at der vil blive 8.000 flere kortuddannede og 8.000 færre højtuddannede.

Skattelettelsers effekter på arbejdsudbuddet på langt sigt

Skatteministeriet har udsendt en rapport om Skattnes Økonomiske Virkning – StØV-rapporten. Denne indeholder bl.a. analyser af, hvordan skattereglerne kan tilrettelægges for bedre at kunne understøtte en målsætning om øget beskæftigelse og velfærd. En vigtig del af analysen kigger på sammenhængen mellem skat og økonomisk tilskyndelse til at tage en uddannelse. Her opererer rapporten med en nyttefunktion til beskrivelse af individets præferencer. Konklusionen er, at et progressivt skattesystem som det danske mindsker den økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse. En grundigere gennemgang af nyttefunktionen samt antagelserne bag er at finde i boks 1.

OECD har flere gange fremhævet, at der er en sammenhæng mellem den økonomiske gevinst ved at uddanne sig og antal færdiguddannede. I OECD-rapporten "Investment in Human Capital through Upper Secondary and Tertiary Education" (Blöndal et. al. 2002) henvises til studier af sammenhæng mellem optag på universiteter og økonomisk afkast af uddannelse:

"The decision of students to enrol in tertiary education has been widely examined in the literature (...) The empirical findings reveal significant and highly elastic responses to wages and rates of return."

De forskellige skatteeksperimenter

StØV-rapporten gennemgår en række eksperimenter, hvor der ændres i forskellige skattesatser og -grænser, og det umiddelbare provenutab forbundet med eksperimenterne beløber sig til 5 mia. kr. (2008-priser).¹

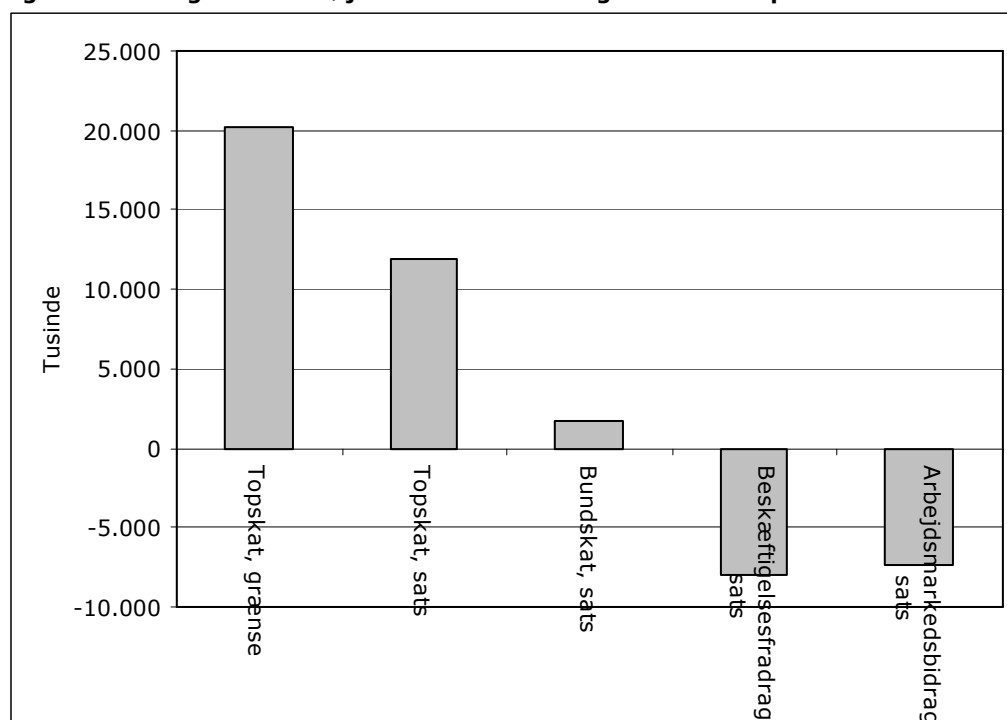
Af figur 1 fremgår de ændringer, der vil ske i antallet af højtuddannede² ved udførelse af de nedenfor omtalte eksperimenter.³

¹ For en uddybning af modellen og mekanismerne i StØV-rapporten henvises til:

<http://www.skm.dk/publikationer/udgivelser/6633/>

² I StØV-modellen opereres med tre uddannelsesgrupper: Personer med en lav uddannelse, personer med kort eller mellemlang uddannelse samt personer med høj uddannelse, dvs. typisk lang videregående uddannelse.

Figur 1. Ændringer i antal højtuddannede ved brug af 5 mia. kr. på skattelettelser



Kilde: Skatteministeriet, StØV-rapport

Ændringer i topskattesatsen

Beregninger fra StØV-rapporten viser, at en nedsættelse af topskatten fra 14,7 pct. til 10,4 pct. øger gevinsten ved at tage en lang videregående uddannelse. Da personer med kort eller mellemlang uddannelse ikke vil blive påvirket af ændringer i topskatten, forøges den relative gevinst ved at tage en lang videregående uddannelse. Den forventede årsløn efter skat for en højtuddannet stiger med godt 4.000 kr., mens lønnen efter skat for en lavt- eller mellemuddannet person ikke påvirkes. Disse bedre incitamentter til at tage en lang videregående uddannelse bidrager til, at der kommer godt 12.000 flere højtuddannede i arbejdsstyrken (i løbet af 40 år), idet tilsvarende færre vælger en kort- eller mellemlang uddannelse. Dette svarer til en stigning i antal højtuddannede på 3,2 pct.

Beregningerne viser desuden, at hvis man i stedet vælger at hæve topskattegrænsen med 52.600 kr. fra 335.800 kr. til 388.400 kr. vil den forventede årsløn efter skat stige med godt 7.000 kr. for en højtuddannet, mens personer med kort eller mellemlang uddannelse ikke påvirkes af heraf. Uddannelseseffekten heraf vil være godt 20.000 flere højtuddannede i arbejdsstyrken på bekostning af omtrent tilsvarende færre mellem- og lavtuddannede.

³ De fire effekter som i StØV-modellen kan påvirke individets arbejdsudbud er følgende: timeeffekten, deltagelseeffekten, en kvalitativ effekt samt uddannelseseffekten.

Boks 1. StØV-modellen er opbygget således, at individerne først vælger uddannelse, herefter om de vil deltage på arbejdsmarkedet og endelig vælges timeudbuddet og den kvalitative indsats. For at anskueliggøre individets uddannelsesvalg er en simpel livscyklus betraget. Denne dækker over to perioder – den første er perioden, hvor individet tager en uddannelse, og den anden er, når individet senere hen høster den økonomiske gevinst af denne uddannelse. Individets præferencer beskrives i StØV-rapporten med en generel nyttefunktion, $u(C,H)$ hvor C er forbrug og H er uddannelse. Det antages således, at individet opnår nytte dels af forbrug, dels af uddannelse. Nyttens af uddannelse skal forstås som glæden ved højere status, bedre jobmuligheder, udvidelse af intellekt mv. Endvidere antages det at individet maksimerer sin nytte under hensynet til sin budgetrestriktion som afhænger af skattesystemet samt den valgte uddannelsesmængde, H .

Max $u(C,H)$
 u.b. $C=(1-t)wh(H)+(1+r)((1-t)w(1-H)-pH)$

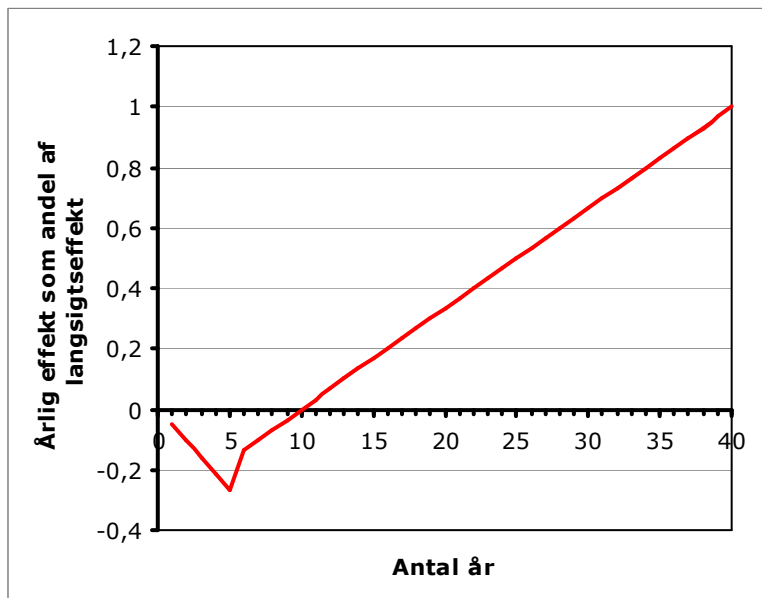
hvor $h(H)$ er en funktion for det løntillæg, der er forbundet med yderligere uddannelse, idet det antages, at højere uddannelse giver sig udslag i højere lønninger og pH er omkostningerne forbundet med at tage en uddannelse. Disse omkostninger er opdelt i to dele - dels den indirekte omkostning i form af tabt lønindkomst under studiet og dels den direkte omkostning som vedrører betaling af udgifter i forbindelse med undervisningen.

Det progressive skattesystem reducerer den økonomiske tilskyndelse til at tage en uddannelse, idet skatten på lønindkomst efter færdiggjort uddannelse vil være højere end skatten på den lønindkomst man kunne have tjent, hvis man havde valgt at arbejde i stedet for at tage en uddannelse. En høj marginalskat virker således effektivt som en skat på uddannelse.

Hvornår begynder topskattelettelsen at virke

Den uddannelsessammensætning, som fremkommer som resultat af StØV-rapportens eksperimenter, formodes først at vise sig fuldt ud efter ca. 40 år. I løbet af de første fem år vil den øgede tilgang til uddannelsessystemet medføre forringede offentlige finanser i kraft af øgede udgifter til undervisning og SU samt lavere skatteprovenu som følge af fald i beskæftigelsen. De første positive effekter af eksperimenterne vil dog allerede vise sig efter 5 år, når de der har bidraget til et løft i uddannelsesniveaet kommer på arbejdsmarkedet. Det varer omkring 10 år, før nettoeffekten er positiv. Den fulde effekt af gennemsnitligt højere lønninger og højere beskæftigelsesfrekvenser vil gradvist indtræffe i løbet af yderligere 30 år (figur 2).

Figur 2. Uddannelseseffektens indfasning mod langsigteffekten



Kilde: Skatteministeriet, StØV-rapport

Ændringer i bundskattesatsen

For et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. kunne bundskattesatsen sænkes fra 5,48 pct. til 4,90 pct. Denne skatteændring øger gevinsten ved at tage en længere uddannelse, idet højtloønnede herved kommer til at betale en lavere skat af hele deres indkomst. Den forventede årsløn efter skat for en person med lang uddannelse vil stige med godt 2.200 kr., knap 1.500 kr. for personer med mellemlang uddannelse og knap 900 kr. for en kortuddannet, hvilket vil bevirke knap 1.800 flere højtuddannede og godt 100 flere mellemuddannede på bekostning af tilsvarende færre kortuddannede.

Ændringer i beskæftigelsesfradraget

Beskæftigelsesfradraget kunne hæves fra 4,0 pct. af bruttoarbejdsindkomsten til 6,2 pct. for et umiddelbart provenutab på 5 mia. kr. En forhøjelse af beskæftigelsesfradraget øger progressionen i skattesystemet, og gevinsten ved at uddanne sig forringes, idet livstidsgevinsten for kortuddannede stiger med 9 pct. mod hhv. 2 og 3 pct. for højt- og mellemuddannede. (For nærmere beskrivelse af begrebet livstidsgevinst, se boks 2) Incitamenterne til at uddanne sig ændres, så der ifølge Skatteministeriets rapport (over 40 år) bliver knap 8.000 flere kortuddannede på bekostning af især højtuddannede. Dette svarer til et fald i antallet af højtuddannede på 2,2 pct.

Boks 2. Begrebet livstidsgevinst, som StØV-rapporten opererer med, er defineret i denne boks: Livstidsgevinsten ved en uddannelse fås ved at beregne nutidsværdien af gevinster og omkostninger ved at tage en uddannelse. Omkostningerne ved at tage en uddannelse består først og fremmest af den tabte indkomst under uddannelsen. Dette indkomsttab svarer til differencen mellem den disponible uddannelsesstøtte og en alternativindkomst, som sættes til det maksimale dagpengeniveau. Herudover er der en række direkte omkostninger såsom køb af bøger mv. Disse omkostninger er årlige og jo længere tid, man studerer, desto større er uddannelsesomkostningerne. Det er antaget, at det maksimale antal år på arbejdsmarkedet er 45 år – det er dog kun muligt for personer uden uddannelse at arbejde i 45 år. Gevinsterne ved at tage en uddannelse består af den højere årsindkomst. Fra årsindkomsten fratrækkes den årsindkomst, som personen ville have fået hvis han var uden uddannelse. Denne alternativomkostning sættes også her lig med det maksimale dagpengeniveau. Ved beregning af gevinsten er der taget højde for, at personer med højere uddannelse har højere erhvervsfrekvenser, og at sandsynligheden for ledighed er aftagende med uddannelsesniveaue.

Ændringer i arbejdsmarkedsbidraget

Arbejdsmarkedsbidraget kunne for et provenutab på 5 mia. kr. sænkes fra 8,00 pct. til 6,84 pct.⁴ Uddannelseseffekten heraf ville være flere lavtuddannede på bekostning af de højtuddannede således, at der på lang sigt kommer godt 7.500 flere lavtuddannede, mens antallet af højtuddannede reduceres med godt 7.000 personer. Denne forskydning sker idet livstidsgevinsten for lavtuddannede vokser relativt mest – 9 pct. mod 1,5 pct. for højtuddannede.

Eksperimenterne er sammenfattet i tabel 1 nedenfor:

⁴ En sænkning af AM-bidragssatsen vil både medføre lavere AM-bidrag for alle erhvervsaktive og en stigning i overførselsindkomsterne gennem en øget satsregulering. I StØV-rapporten er der dog ikke taget højde for den forøgede satsregulering.

Tabel 1. Skattelettelsers virkninger på arbejdsudbuddet over en 40-årig periode

		Højtuddannede	Mellemuddannede	Kortuddannede
Topskat, grænse hæves til 388.400kr	<i>Personer</i>	20.258	-16.523	-3.586
	<i>Pct</i>	5,5	-1,4	-0,4
	<i>Samlet arbejdsudbud i mia. kr</i>	9,7	-5,5	-0,7
Topskat, sats sænkes til 10,42 pct	<i>Personer</i>	11.926	-9.727	-2.111
	<i>Pct</i>	3,2	-0,8	-0,2
	<i>Samlet arbejdsudbud i mia. kr</i>	5,7	-3,2	-0,4
Bundskat, sænkes til 4,90 pct.	<i>Personer</i>	1.765	120	-1.664
	<i>Pct</i>	0,5	0	-0,2
	<i>Samlet arbejdsudbud i mia. kr</i>	0,8	0	-0,3
Beskæftigelsesfradrag, sats hævet 2,2 pct. point	<i>Personer</i>	-7.926	-891	7.778
	<i>Pct</i>	-2,2	-0,1	0,8
	<i>Samlet arbejdsudbud i mia. kr</i>	-3,8	-0,3	1,6
Arbejdsmarkedsbidrag sats sænkes til 6,84 pct.	<i>Personer</i>	-7.366	-1.370	7.698
	<i>Pct</i>	-2	-0,1	0,8
	<i>Samlet arbejdsudbud i mia. kr</i>	-3,5	-0,5	1,6

Kilde: Skatteministeriet, StØV-rapport

Det samlede arbejdsudbud i mia. kr. er udregnet for hver af de tre uddannelsesgrader (højtuddannede, mellemuddannede og kortuddannede) for hvert eksperiment. Tallet er fremkommet ved at multiplicere stigningen i antal personer med deres gennemsnitlige årsindkomst i kr. I tabel 2 nedenfor ses den gennemsnitlige årsindkomst i kr. som Skatteministeriet har antaget.

Tabel 2. Gennemsnitlige årsindkomster, 2008-priser

Uddannelse	Lav uddannelse	Mellem uddannelse	Høj uddannelse
Gns. Årsindkomst i kr.	207.000	333.000	479.000

Kilde: Skatteministeriet, StØV-rapport