

Politik

Vismænd: Skattelettelser får kun få i arbejde

Incitamenter. Skattens betydning for danskernes arbejdsvilje er usikker - Man kan ikke tage for givet, at en skattenedsættelse vil øge arbejdsudbuddet - Sådan lyder advarslen til regeringen fra tre tidligere og en nuværende vismand - Viljen til at arbejde mere skyldes meget andet end økonomiske incitamenter

Regeringen er på vildspor, hvis den tror, at den planlagte skattelettelse får stor betydning for danskernes arbejdsvilje. Villigheden til at arbejde mere er nemlig bestemt af mange andre faktorer end økonomiske incitamenter. Da der højst vil blive tale om en skattelettelse i miniformat, kan virkningen selv i bedste fald blive svær at få øje på. I forhold til regeringens langsigtede mål om at øge arbejdsudbuddet og halvere den offentlige gæld inden 2010 vil en skattelettelse kun få en positiv virkning, hvis den er fuldt finansieret med besparelser eller andre indtægter.

Det er budskabet fra tre tidligere økonomiske vismænd og en af de nuværende. Ingen af dem vil bestribe, at en nedsættelse af marginalsatserne har en virkning på befolkningens lyst til at arbejde. Men usikkerhederne om størrelsen og tidshorisonten er så stor, at ingen af dem mener, at man bør tage den for givet. Det gælder også professor ved Handelshøjskolen i Århus, Nina Smith, der er den økonom herhjemme, der har beskæftiget sig mest med emnet, og hvis nyeste forskningsresultater er grundlaget for regeringens egne beregninger: "Der er god grund til at være meget forsigtig, for der er store usikkerheder. Jeg tror ikke, at de dynamiske effekter er ret store på kort sigt. På enkelte områder kan der måske være basis for at lempe lidt: Sætter man grænsen for topskatten op, giver det et øget arbejdsudbud, som gør skattelettelsen delvist selvfinansierende," siger hun til Ugebrevet.

Professor Peter Birch Sørensen, Københavns Universitet, er mere forsigtig: "Selvom de danske undersøgelser kvalitetsmæssigt har været i top, må man erkende, at størrelsen af effekterne har svinget gennem årene. Det er ingen kritik, men det viser, hvor svært det er at beregne. Derfor er der en betydelig usikkerhed,

og for mændene i kernearbejdsstyrken er effekten så lille, at det eneste, jeg med sikkerhed tør sige, er, at fortegnet er positivt."

Professor Niels Blomgren-Hansen, Handelshøjskolen i København, er meget skeptisk over for virkningen, fordi forklaringskraften i de økonomiske modeller, der forudsiger øget arbejdsudbud ved lavere marginalsatser, er meget begrænset. Han undrer sig over, at folk i høje stillinger med høje lønninger mener, at en lavere marginalsat for de højeste indtægter skulle øge arbejdsudbuddet: "De forventes jo i forvejen at lægge deres fulde indsats i arbejdet og vil typisk gøre det. De ville blive fornærmede, hvis man antydede, at de gik og drev den af, fordi marginalsatten er for høj. Forklaringen er måske, at det er nemmere at lade sig overbevise om et arguments bærekraft, hvis det er sammenfaldende med ens egne interesser eller politiske holdninger."

Den nuværende overvismand Torben M. Andersen, professor ved Århus Universitet, er mere positiv, men understreger samtidig, at en skattenedsættelse kun vil få positiv betydning for opfyldelsen af regeringens 2010-målsætning, hvis den er fuldt finansieret: "En skattelettelse er ikke noget tryllemiddel, for er den

Skat, skat ikke?

Regeringen er i fuld gang med at undersøge, om løftet om lettelse af personskatten fra 1. januar 2004 kan føres ud i livet. Den seneste melding er, at man er stødt på vanskeligheder og derfor ikke bliver færdig med sit udspil før i løbet af februar. I de kommende uger vil Ugebrevet fokusere på, om en skattelettelse er økonomisk og politisk forsvarlig.

ikke fuldt finansieret, skaber den blot et hul i statskassen, der vil gøre det vanskeligere at finansiere fremtidens ældrebyrde. Formålet med 2010-planen er jo ikke blot at skaffe flere i beskæftigelse, men at gøre det på en måde, så man samtidig halverer den offentlige gæld.”

To modsatrettede effekter

Den økonomiske diskussion om skattens betydning for befolkningens lyst til at arbejde handler om to modsatvirkende principper: substitutionseffekten og indkomsteffekten. I økonomisk teori opfattes ens vilighed til at arbejde som et valg mellem lønindkomst og fritid. Når skatten på den sidst tjente krone sættes ned, får man mere ud af at arbejde ekstra og bliver derfor mere tilbøjelig til at erstatte fritid med arbejde. Det er *substitutionseffekten*. Men falder den samlede skat, så den disponible indkomst stiger, får man bedre råd til at holde fri uden at gå ned i levestandard. Og når den disponible indkomst stiger, vil man være tilbøjelig til at øge sit “forbrug” af fritid. Det er *indkomsteffekten*. Se tekstboks.

100.000 kroners-spørgsmålet er, om det er substitutions- eller indkomsteffekten, der er den største. Det giver den økonomiske teori ikke noget svar på, og derfor kan en skattelettelse i princippet både føre til større eller mindre arbejdsudbud. Den usikkerhed har man forsøgt at råde bod på med empiriske undersøgelser. Herhjemme er hovedparten af de sidste 15 års studier gennemført af forskere med tilknytning til Handelshøjskolen i Århus - med Nina Smith som den gennemgående figur. Resultaterne peger alle på, at substitutionseffekten er størst, men fra undersøgelse til undersøgelse er forskellen - den såkaldte arbejdsudbudselasticitet - blevet mindre og mindre. I den seneste undersøgelse er den i gennemsnit estimeret til at være 0,1 (0,05 for mænd og 0,15 for kvinder). Det betyder, at stiger lønnen efter skat med 1 pct., så vokser arbejdsudbuddet med 0,1 pct. - lidt over 2 minutter om ugen, hvis man har en arbejdstid på 37 timer. Og når antallet af arbejdstimer stiger, stiger også indkomsten og forbruget - og dermed statens indtægter på skat og afgifter. Det er det fænomen, der i daglig tale kaldes dynamiske effekter, og som er årsagen til, at en given nedsættelse af skatten i større eller mindre udstrækning kan være selvfinansierende.

Ingen anfægter Århus-forskernes faglige kompetence. Men en række omstændigheder vedrørende resultaternes sammensætning, de beskedne størrelsesordner og hele undersøgelsesmetoden gør usikkerhe-

Substitutions- og indkomsteffekter

Skattelettelse påvirker arbejdsudbuddet kraft af to modsatrettede effekter: **Substitutionseffekten** påvirker arbejdsudbuddet positivt, mens **indkomsteffekten** påvirker det negativt.

Forskellen på de to effekter kan illustreres med et eksempel, hvor de 5 milliarder kr. bruges til at hæve bundgrænsen for topskat fra 285.200 til 340.200 kr.

For de skatteydere, der tjener mere end 340.200, sker der intet fald i marginalskatten. Til gengæld falder deres samlede skat i forhold til indkomsten. Det medfører, at de ikke har noget incitament til at arbejde ekstra - **substitutionseffekten** er nul. Men skattelettelsen betyder, at deres disponible indkomst stiger, og at de får bedre råd til at holde fri. Derfor vil de være tilbøjelige til at arbejde mindre og i stedet øge deres “forbrug” af fritid. **Indkomsteffekten** vil være stor.

For de skatteydere, der ligger mellem de to intervaller, er der tale om et fald i marginalskatten på 14 procentenheder. Det vil have en stor **substitutionseffekt**, fordi gevinsten ved at arbejde ekstra forøges væsentligt. Muligheden for at øge “forbruget” af fritid - **indkomsteffekten** - vil være mindst for dem, der ligger lige over de 285.200, fordi deres indkomst ikke stiger ret meget som følge af skattelettelsen. Men jo mere ens indkomst nærmer sig de 340.200, jo højere vil indkomsteffekten være.

Vil man neutralisere indkomsteffekten helt for begge grupper, må man derfor indføre en ny form for skat, der bevirker, at man ikke får en stigning i den disponible indkomst, medmindre man øger sit arbejdsudbud.

den så betydelig, at heller ikke Nina Smith mener, at man i det praktiske liv kan være sikker på, at en skatnedsættelse vil være delvis selvfinansierende: “Skattelettelse, der ikke er finansierede, er et temmeligt farligt eksperiment, for vi ved ikke, hvor stort hullet i de offentlige budgetter vil blive. Da svenskerne i begyndelsen af 90’erne lavede en stor skattereform baseret på udmærkede beregninger af virkningerne på arbejdsudbuddet, udeblev de dynamiske effekter. Det skabte et stort underskud på de offentlige budgetter, og den lære er der stadig mange af os, der husker.”

Folks præferencer er meget forskellige

Det første problem ved at beregne effekter er, at data-materialet er meget komplekst. Substitutions- og indkomsteffekterne virker ikke alene forskelligt i forskellige indkomstgrupper, men også fra individ til individ i samme gruppe. Det afspejler på den ene side, at substitutionseffekten virker stærkest ved ændringer af marginalskatten, mens det trækker i den modsatte retning, hvis lettelsen blot gør folk rigere. Og på den

anden side, at økonomiske incitamenter ikke er lige afgørende for alle - ligesom det giver en forskel for ens adfærd, om det er de kort- eller langsigtede økonomiske incitamenter, der er afgørende. F.eks. kan en ekstra arbejdsindsats både betragtes som et spørgsmål om umiddelbart økonomisk udbytte og som en investering i et bedre betalt job.

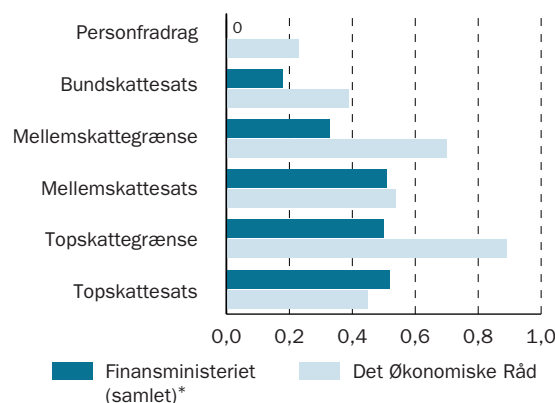
Derfor har Nina Smith heller ikke den store fidus til Finansministeriets beregninger, fordi de baserer sig på gennemsnitseffekter: "Når man analyserer betydningen af skattereformer for arbejdsudbuddet, er verden så kompliceret, at man kun på fornuftig vis kan simulere effekter, hvis man kender de enkelte personers adfærdsmønstre. Gennemsnittet dækker over meget store variationer - og det er meget vigtigt at vide, hvor i skattesystemer man finder dem med de store elasticiteter. Derfor er det helt afgørende, at man har en stor stikprøve og udregner både substitutions- og indkomsteffekt for hvert enkelt individ."

Det kan forekomme at være en akademisk diskussion. Men de forskellige beregningsmetoder resulterer i vidt forskellige vurderinger af skattelettelsernes effekt. Hvor man i Nina Smiths undersøgelse når frem til, at en forhøjelse af topskattegrænsen giver langt den største selvfinansieringsgrad, er den model i Finansministeriets beregninger kun på linje med en nedsættelse af satsen for henholdsvis top- eller mellemskat. Den samme forskel kan genfindes i de beregninger, der er foretaget af vismændene, der har brugt samme metode som Nina Smith. Se figur 1. Hun er skeptisk over for Finansministeriets vurdering af, at en nedsættelse af bundskatten for de beskæftigede har næsten lige så stor effekt: "Det resultat får vi ikke. Vores forklaring er, at når man sænker bundskatten, får stort set alle lønmodtagere en større indkomst. Til gengæld sker der næsten ikke noget på marginals-katten. Og får man bare en større indkomst, bliver det hovedsageligt omsat i mere fritid - og derfor får vi nogle betydeligt lavere effekter på arbejdsudbuddet."

Her mener Peter Birch Sørensen til gengæld, at Finansministeriet har været lovlig pessimistiske: "Man skal huske, at skatten ikke alene påvirker folks beslutning om, hvor meget de vil arbejde, men også, om de overhovedet vil være på arbejdsmarkedet. Udenlandske undersøgelser tyder i hvert fald på, at beslutningen om erhvervsdeltagelse for mange grupper er mere følsom over for økonomiske incitamenter end beslutningen om at arbejde flere timer. Det har Finansministeriet forsøgt at tage højde for, men i deres beregninger har de ikke medtaget alle de grupper, der kunne

M/M Metode giver stor forskel

Beregnete selvfinansieringsgrader



Figur 1: Finansministeriet og vismændene når frem til vidt forskellige resultater, selv om de begge baserer sig på samme undersøgelse. I vismændenes udregning, der er baseret på enkeltindividernes adfærd, er f.eks. selvfinansieringsgraden ved at hæve topskattegrænsen meget højere end det tal, man når frem til i Finansministeriet, der bruger gennemsnitstal.

Note*: 'Samlet' angiver, at resultatet er summen af effekterne på timeudbuddet og deltagelsen.

Kilde: Finansministeriet.

blive påvirket. Det gælder f.eks. folk, der går på orlov, og personer, der er helt uden for dagpenge- og kontanthjælpssystemet. Derfor er det heller ikke til at afgøre, om et jobfradrag for de lavtlønnede eller en lempe af topskatten vil have størst virkning."

Både Peter Birch og Nina Smith understreger dog samtidig, at der i valget mellem de forskellige typer af skattelettelser også er andre hensyn at tage. En nedsættelse af mellemskatten og - især - topskatten vil øge den økonomiske ulighed i samfundet, mens en nedsættelse af bundskatten eller et beskæftigelsesfradrag stort set ikke virker omfordelende.

Øjebliksbillede giver begrænset indsigt

Det næste problem er, at undersøgelsesmetoden i sig selv sætter begrænsninger for, hvad resultaterne kan bruges til. Den seneste undersøgelse, som Finansministeriet har baseret sine beregninger på, er lavet på baggrund af en række meget deltaljerede data fra 1996 om, hvordan et repræsentativt udsnit af befolkningen rent faktisk opfører sig. Problemet er, at der er tale om en øjebliksbillede, hvor man sammenligner forskellige personers handlemønstre. Den slags undersøgelser kan i sagens natur ikke registrere faktiske adfærdsændringer på personplan og er heller ikke i stand til at opfange, om forholdet mellem de to modsatrettede virkninger ændrer sig over årene.

Mandagmorgen

Torben M. Andersen tvivler på, at folks handlemønstre i dag er de samme som i 1996: "Det er der ingen garanti for. Det er vanskeligt at forestille sig, at fortegnet vil være anerledes, men størrelsesordenen kan sagtens være forskellig. Der findes mange undersøgelser, der viser, at folk går på arbejde, selvom det egentlig ikke kan betale sig. En økonomisk forklaring er, at de tænker langsigtet, men det kan også blot være fordi, de synes, at de skal. Men en sådan norm kan jo sagtens ændres over årene," siger han.

Nina Smith vil ikke afvise, at det kan være tilfældet: "Jeg har ikke undersøgt det. Men det er klart, at det ville være langt bedre, hvis vi over tid var i stand til at følge de enkelte personers faktiske adfærd. Det har vi bare ikke haft mulighed for."

Penge er ikke det eneste incitament

Den type spørgsmål er især påtrængende, fordi det teoretiske fundament for de empiriske resultater kan synes at svæve frit i luften. For det første kan man diskutere, hvorfor vi skulle handle som rationelle økonomiske væsener, når det er de færreste af os, der ved, hvad vi betaler i marginalskat. Og for det andet kan det umiddelbart forekomme usandsynligt, at den mindre skattenedsættelse, som regeringen i bedste fald når frem til, skulle være i stand til at påvirke borgerne. Forestiller man sig en lettelse i 5 milliarder kroners-klasse, vil det ligeligt fordelt mellem alle 4,4 millioner skattepligtige danskere give en gennemsnitlig nedsættelse på ca. 100 kr. om måneden.

Niels Blomgren-Hansen tvivler på, at skattelettelse i den størrelsesorden vil have en virkning: "Det vil dårligt blive bemærket, så der er ingen grund til at forvente, at nogen overhovedet skulle overveje at ændre adfærd. Dertil kommer, at man ikke uden videre kan øge sin arbejdstid, hvis der er tale om overarbejde. Det vil formentlig være nemmere for kvinder, der ofte arbejder mindre end de 37 timer. Men når begrundelsen for det ofte er, at man vil hente sine børn tidligt i børneinstitutionen, stiller jeg mig tvivlende over for, om en minimal skattelettelse skulle gøre nogen forskel."

De indvendinger anfægter dog ikke selve undersøgelseernes resultater - de registrerer som sagt blot, hvordan et tværsnit af befolkningen faktisk opfører sig. Men Blomgren-Hansen stiller sig også tvivlende over for, om man har fundet den rigtige årsagssammenhæng: "Den centrale motivationsfaktor for mange er deres position på arbejdsmarkedet. Man arbejder hårdt og længe for at placere sig godt i konkurrencen om en plads i toppen - og belønnes også for den ekstra

indsats. Den ekstra belønning er vigtig, for det er signalet om, at ens stræben bliver bemærket og påskønnet. Derfor er der en positiv sammenhæng mellem arbejdsindsats og timeløn efter skat. Men det er ambitionen om en plads i toppen, der er den egentlige årsag til begge dele. Og da en skattenedsættelse ikke ændrer på ens placering i hierarkiet, skal man være forsigtig med at drage den konklusion, at der også er en sammenhæng mellem arbejdsindsats og timeløn efter skat, hvis den højere timeløn opnås på grund af en lavere skat."

Det hører dog med til historien, at forskerholdet fra Handelshøjskolen i Århus i nogle af deres undersøgelser har forsøgt at inddrage andre faktorer end de rent økonomiske. En inddeling i tre befolkningsgrupper, der efter eget udsagn lagde vægt på kortsigtede incitamenter, langsigtede incitamenter eller slet ikke var interesseret i penge, viste, at de økonomiske incitamenter havde større forklaringskraft, men at de holdningsmæssige spørgsmål bestemt ikke var uden betydning.

Nina Smith er heller ikke i tvivl om, at der er andet end økonomisk rationalitet, der har betydning for menneskers lyst til at arbejde: "De økonomiske incitamenters forklaringskraft er ikke overvældende. Mit gæt er, at det forklarer omkring 10-30 pct. af folks arbejdsudbud. Det afgørende er formentlig, hvordan arbejdsmarkedet er indrettet. Ser man f.eks. på de ældres arbejdsudbud, er det ikke skatten, men efterlønnen og pensionsalderen, der spiller den helt afgørende rolle. Så vil man for alvor øge arbejdsudbuddet, er det slet ikke skatten, man skal kigge på."

Lavere marginalskatte - mindre arbejde

Samtidig forekommer det teoretisk utilfredsstillende, at den gennemsnitlige indkomsteffekt i Århus-forskernes undersøgelser er så tæt ved nul (minus 0,03), at den samlet set er uden betydning. Det gør det vanskeligt at forklare, at Danmark med sine høje marginalskatte er et af de lande, der har den største erhvervsdeltagelse og beskæftigelse. Og at den enkelte dansker - trods de faldende marginalskatte i 90'erne - arbejder stadigt færre timer om året. Se figur 2

Blomgren-Hansen mener, at det er en oplagt svaghed ved resultaterne: "Problemet er, at man ikke kan betragte skatterne isoleret. Når vi på trods af det høje skattniveau har høj beskæftigelse, skyldes det også, at de høje skatter giver et højt serviceniveau. Sammenlignet med andre lande har vi f.eks. forholdsvis billige daginstitutioner, der gør det muligt for kvinderne at komme ud på arbejdsmarkedet."

Peter Birch Sørensen undrer sig også over, at indkomsteffekten skønnes at være så lav: "De sidste 10 års fald i arbejdstid og marginalsat tyder på, at indkomsteffekten har været betydelig. Det er lidt af en gåde - om end faldet i arbejdstiden havde været endnu større, hvis ikke marginalskatterne var blevet sat ned."

Nina Smith er uenig i, at danskernes faldende arbejdsvilje underminerer tilliden til forskningsresultaterne: "Man kan ikke bruge den gennemsnitlige indkomsteffekt fra vores undersøgelser til ret meget. Der er personer med meget negative indkomstelasticiteter og personer med elasticiteter tæt ved 0. Det afgørende er jo, om dem med de store negative elasticiteter også er dem, der har fået de store indkomststigninger. Men i en undersøgelse baseret på et tværsnit i et enkelt år undervurderer vi måske indkomsteffekterne, fordi vi ikke rigtig fanger, at generelle velfærdsstigninger kan ændre de kollektive ønsker om kortere arbejdsuge, længere ferie osv., som typisk bestemmes af arbejdsmarkedets organisationer og ikke af den enkelte lønmodtager."

Et lille bidrag

Selv hvis man lader usikkerhederne ligge, kan det være svært at se arbejdsudbuddet som et stærkt argument for skattnedsættelser. Ifølge Finansministeriets beregninger vil de højest have marginal indflydelse.

Vælger man, som Venstre foretrækker, at give skattelettelsen i bunden for at øge de arbejdsløses motiva-

tion for at arbejde, kan de 5 milliarder kr. bruges til et beskæftigelsesfradrag, der vil øge ekstraindkomsten ved at tage et arbejde med 150-200 kr. pr. måned. Vordende efterlønsmodtagere vil tjene et lignende beløb ved at udsætte deres farvel til arbejdsmarkedet.

Vælger man, som de Konservative foretrækker, at pille ved mellemskatten, kan den for de 5 milliarder sættes ned fra 6 pct. til 3,5 pct. Det vil give en gennemsnitlig månedlig gevinst pr. berørt skatteyder på 133 kr., som dog vil være skævt fordelt og f.eks. ikke vil få nogen betydning for de arbejdsløse, kontanthjælpsmodtagerne og kun små 100 kr. om måneden for potentielle efterlønnere, der vælger at blive på arbejdsmarkedet. Forudsætter man en gennemsnitlig arbejdsudbudselasticitet på 0,1, giver skattelettelsen i bunden ifølge Finansministeriet en virkning på 4.000 flere i arbejde, mellemskattelettelsen 9.000.

Peter Birch Sørensen påpeger, at Finansministeriets skøn i sig selv viser, at det er meget begrænset, hvad der kan opnås på arbejdsudbuddet med en skattelettelse: "Jeg tror bestemt, at fortegnet er positivt, men det er ikke via skattelettelse, man kan løse problemerne med at skaffe flere i arbejde. Selvom det da kan give et lille bidrag," siger han.

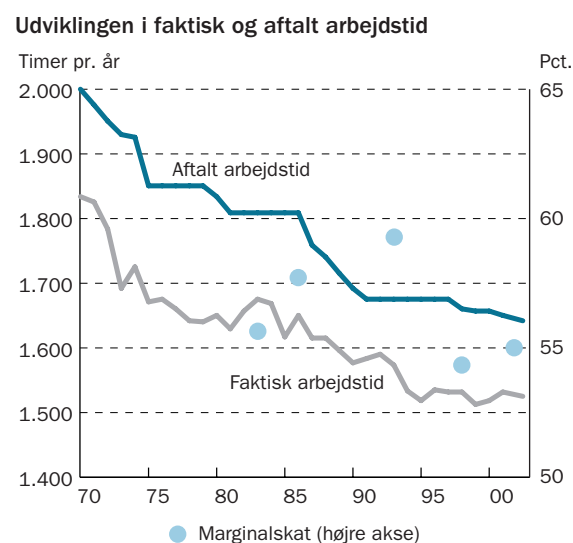
Ifølge regeringens seneste 2010-plan mangler man endnu at gennemføre initiativer, der kan øge arbejdsudbuddet i de kommende år med 56.000 helårsskæftede, før der er så meget balance i de offentlige budgetter, at man kan finansiere ældrebyrden uden at sætte skatten op. Torben M. Andersen understreger, at skal den bebudede skattelettelse overhovedet kunne bidrage til at løse den opgave, forudsætter det, at den ikke koster statskassen penge - og at det ekstra arbejdsudbud, der måtte opstå, heller ikke indregnes som en del af finansieringen: "I den offentlige debat er der opstået en myte om, at en skattnedsættelse vil være en mirakelkur til at skaffe flere i arbejde. Det er ingeniørligt tilfældet. Selv hvis en skattnedsættelse var fuldstændig selvfinansierende, ville det i sig selv ikke bidrage til at opfylde 2010-målene: De 5 milliarder kr., man ville tjene på skattelettelsen, ville gå lige op med de 5 milliarder kr., som den kostede."

Poul Albret | pal@mm.dk

Referencer:

- Finansministeriet: Fordeling og incitamenter. 2002.
- Det Økonomiske Råds formandskab: Dansk Økonomi, forår 2001.
- Frederiksen m.fl.: Overtime Work, Dual Job Holding and Taxation. IZA-Discussion Paper No. 323, 2001.
- Pedersen m.fl.: Unemployment Traps: "Do Financial Dis-incentives Matter?" i European Sociological Review. 2002.
- Niels Blomgren-Hansen: Skat, arbejdsudbud og omfordeling. Notat til Udvalget om Skat og Internationalisering. Handelshøjskolen i København, 2001.

M/M Både skatten og arbejdstiden er gået ned



Figur 2: På trods af at marginalsatten er faldet i 90'erne, er den gennemsnitlige arbejdstid alligevel blevet ved med at falde.

Kilde: Finansministeriet.