

Skattelettelser preller af på danskerne

Spørger man danskerne selv, vil en skattelettelse være uden betydning for deres vilje til at arbejde – Dermed er de i modstrid med både politikere og økonomer, der stort set alle mener, at det vil øge arbejdsindsatsen – En del af forklaringen er, at det er et mindretal, der har mulighed for tage betalt overarbejde eller bijob – Økonomerne er dog langt fra overbeviste

DET ER EN MYTE, at lavere skat skulle få danskerne til at arbejde mere. I hvert fald hvis man spørger dem selv. Fire femtedele af de erhvervsaktive siger, at en eventuel skattelettelse ikke vil gøre nogen forskel for deres arbejdsindsats. Og blandt den sidste femtedel er der stort set dødt løb mellem dem, der vil arbejde mere, og dem, der vil bruge det større rådighedsbeløb til at holde mere *fri*.

Det er et af delresultaterne af den hidtil mest omfattende undersøgelse af befolkningens holdninger og adfærd på skatteområdet, som Ugebrevet har foretaget i samarbejde med professor Jørgen Goul Andersen, Aalborg Universitet. Se også tekstboks.

Undersøgelsen giver også en forklaring på, hvorfor effekten er så ringe. F.eks. er det kun ca. halvdelen af de erhvervsaktive, der tilkendegiver, at de har mulighed for at tjene ekstra ved at tage overarbejde. Og selv i denne gruppe er det kun hver anden, der overhovedet er interesseret i at gøre det. De uinteresserede henviser især til manglende lyst eller tid, mens meget få – ca. 3 pct. af den samlede arbejdsstyrke – siger, at skatten er årsagen.

Interessen for at tage et bijob er endnu mindre. Og heller ikke på det område er skatteniveauet tilsyneladende den store barriere.

Dermed er vælgerne på kollisionskurs med det store flertal af politikere og økonomer. De er ikke er i tvivl om, at en skattelettelse vil øge viljen til at arbejde – og derfor i et vist omfang vil være selvfinansierende, fordi den øgede arbejdsindsats øger danskernes indkomst og statens skatteindtægter. Se figur 1.

Resultatet er i modstrid med langt de fleste økonomiske analyser, der hovedsagelig er

baseret på en sammenligning af forskellige indkomstgruppers registerdata – altså deres faktiske løn og arbejdstid. Det er, vurderer økonomerne selv, en mere pålidelig metode end spørgeskemaundersøgelser: Folk gør nemlig ikke altid, som de siger, at de vil.

Analysen baseret på registerdata er imidlertid heller ikke uproblematisk. Dels forudsætter de, at arbejdstiden for de forskellige indkomstgrupper måles både før og efter en skattereform – hvilket sjældent er tilfældet. Dels forudsætter de, at alle andre faktorer end skatteændringen holdes konstant. Det er i praksis næsten umuligt.

Professor Niels Blomgren-Hansen, Handelshøjskolen i København, har ingen reservationer over for Ugebrevets undersøgelse: "Resultatet er nogenlunde, som jeg ville forvente. Skattelettelser kan både øge lysten til at arbejde og til at holde fri. Der er to modsat-

.....
Ikke til at lokke

Kun hver tiende af de erhvervsaktive vil arbejde mere, hvis indkomstskatten lettes. Lige så mange vil arbejde mindre.

MM | Skattepolitik i blinde

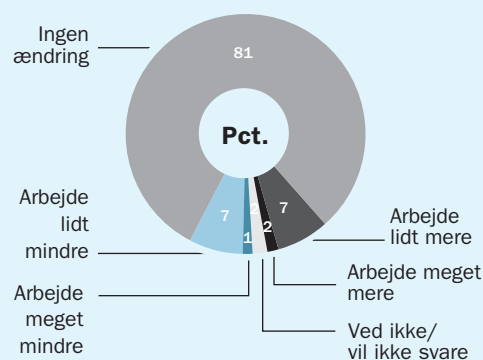
Skat og afgifter er et af de emner, der fylder mest i den politiske debat, fordi det af både politikere og medier anses for at være afgørende for regeringsmagten. Men hvor vælgernes holdning til f.eks. velfærd er forholdsvis velbelyst, er det både i ind- og udland stærkt begrænset, hvad der findes af analyser af skatteholdninger. Derfor handler politikerne i realiteten i blinde. Ugebrevets undersøgelse, der er gennemført i samarbejde med professor Jørgen Goul Andersen, Aalborg Universitet, er den hidtil største danske undersøgelse af befolkningens skatteholdninger. Den praktiske del er udført af Vilstrup Synovate, der er perioden 4.-17. september har interviewet 1.000 svarpersoner over 18 år. De første artikler i serien blev bragt i Ugebrevet nr. 34 og 36, 2006.

Strider mod konsensus

Undersøgelsens resultater er ikke bare i modstrid med politikernes forestillinger. De modsiger også økonomernes analyser.

MM | Skattelettelser – og hvad så?

Spm.: "Hvis der kommer lettelse af indkomstskatten i 2007 eller 2008, vil det få dig til at arbejde mere eller mindre, end du ellers ville have gjort?"



Figur 1: Fire femtedele vil ikke ændre deres arbejdsindsats, mens der blandt resten er dødt løb mellem dem, der vil arbejde mere, og dem, der vil arbejde mindre.

Note: N=604 beskæftigede samt studerende/elever.
Kilde: Ugebladet Mandag Morgen og Synovate.

rettede tendenser på spil, og det overrasker ikke mig, at de skulle ophæve hinanden. Dertil kommer, at de økonomiske incitamenter spiller en langt mindre rolle, end mange økonomer tror. Det er samfundets og det enkelte menneskes normer, der er afgørende for folks vilje til at arbejde, og det mener jeg slet ikke, at der tages højde for i mange af de undersøgelser, der bruges som bevis på, at en skattelettelser øger arbejdsudbuddet.”

Hans kolleger er langt mere skeptiske. Tidligere overvismand Torben M. Andersen, professor ved Aarhus Universitet, er slet ikke i tvivl om, at økonomernes undersøgelser er de mest præcise: “Sammenhængen mellem skat og arbejdsudbud er et af de områder, som økonomer har lavet rigtig mange empiriske undersøgelser af. De viser samstemmende, at lavere marginalsat øger folks lyst til at arbejde. På den anden side bør det dog understreges, at virkningen ikke er voldsom, og at den i sagens natur afspejler en historisk sammenhæng. Derfor bør man altid have et lille spørgsmålstegn i margenen, fordi normer og holdninger i forhold til arbejde kan ændre sig.”

Claus Thustrup Kreiner, professor ved Københavns Universitet, mener heller ikke, at Ugeblavets undersøgelse dementierer økonomernes forskningsresultater: “Dertil er spørgsmålet formuleret alt for bredt. Også i de registerbaserede undersøgelser gør det en stor forskel, hvordan skattelettelsen helt konkret er

udformet. Præciserer man ikke, at marginalskatten sættes ned, kan man jo ikke forvente, at folk vil arbejde mere,” siger Claus Thustrup Kreiner, der er en af bagmændene bag en netop offentliggjort skatteanalyse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed.

To modsatvirkende effekter

Blandt politikere er der efterhånden konsensus om, at lavere indkomstskat vil få folk til at arbejde mere. Sidste uges diskussion mellem finansminister Thor Pedersen, skatteminister Kristian Jensen, økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen m.fl. illustrerede, at der kan være uenighed om, hvor stor effekten er – og i hvilke indtægtsgrupper, den er størst. Men der er ingen tvivl om retningen.

I økonomisk teori handler diskussionen om to modsatvirkende principper: substitutionseffekten og indkomsteffekten. Blandt økonomer opfattes ens villighed 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 dermed mere tilbøjelig til at erstatte fritid med arbejde. Det er *substitutionseffekten*. Men falder den samlede skat, så den disponible indkomst vokser, får man samtidig bedre råd til at holde fri uden at gå ned i levestandard. Derfor vil man være tilbøjelig til at øge sit “forbrug” af fritid. Det er *indkomsteffekten*.

Om en skattelettelser får os til at arbejde mere eller mindre, er et spørgsmål om, hvorvidt substitutions- eller indkomsteffekten er størst. Det kan man teoretisk set ikke sige noget entydigt om. Det har økonomerne så forsøgt at råde bod på med empiriske undersøgelser.

Resultaterne peger alle på, at substitutionseffekten er størst. Men ser man f.eks. på de danske undersøgelser, er forskellen – den såkaldte *arbejdsudbudselasticitet* – blevet mindre og mindre. I den seneste store undersøgelse fra 2001, som både Finansministeriet og de økonomiske vismænd forsat henviser til, er den gennemsnitlige udbudselasticitet beregnet til 0,1. Det betyder, at hvis den disponible indkomst stiger med 1 pct., vokser arbejdsudbuddet med 0,1 pct. Altså lidt over 2 minutter om ugen, hvis ens faktiske arbejdstid er 37 timer.

Det er statens øgede skatteindtægter fra disse 2 minutters merarbejde, der er afgørende for, i hvilket omfang en skattelettelser vil være selvfinansierende.

Det hører med til billedet, at de 2 minutters gennemsnit dækker over store variationer –

ikke alene mellem de forskellige indkomstgrupper, men også fra individ til individ. Det handler selvfølgelig om, at økonomiske incitamenter ikke er lige afgørende for alle – ligesom det giver en forskel på ens adfærd, om det er kort- eller langsigtede økonomiske incitamenter, der lægges størst vægt på.

Forsigtige økonomer

Det siger næsten også sig selv, at økonomernes simuleringer af en skattelettelses virkninger er meget afhængige af, hvordan den konkret udformes. Sker det f.eks. som en forhøjelse af personfradraget, vil indkomsteffekten typisk være størst, fordi det blot vil gøre alle skatteydere rigere, men kun ændrer marginals-katten – skatten af den sidst tjente krone – for meget få mennesker. Er der derimod tale om en forhøjelse af bundgrænsen for mellem- eller topskatten, er substitutionseffekten i top, fordi det vil sænke marginals-katten for betydelige befolkningsgrupper.

Under alle omstændigheder er der dog tale om forholdsvis små tal pr. individ. I Finansministeriets analyse fra 2002 finder man således, at en forhøjelse af mellem- eller top-skattegrænsen øger det gennemsnitlige arbejdsudbud med ca. 20 minutter om ugen. Ifølge ministeriets beregninger medfører det, at en skattelettelse i 5 milliarder kroners-klasse halvvejs vil være selvfinansieret.

Med så lille en margin på individniveau og så stor variation og usikkerhed i undersøgelsesresultaterne forekommer det naturligt at stille spørgsmålstegn ved, om staten i praktisk politik kan være så sikker på de ekstra indtægter, at politikerne kan tillade sig at kalkulere med det og underfinansiere lettelsen.

Det kan man ifølge Torben M. Andersen ikke sige med sikkerhed. Derfor bør man være meget konservativ, vurderer han: "Jeg vil ikke afvise, at man kan indregne en lille selvfinansieringseffekt. Men man bør bestemt være på den meget forsigtige side. Skulle virkningen så vise sig at blive større, kan man til den tid glæde sig over et positivt problem."

Skal man tro den rapport, som Rockwool Fondens Forskningsenhed udsendte i forrige uge, er der belæg for større optimisme. Ifølge rapporten er fordelene ved en nedsættelse af marginals-katten nemlig endnu større, end tidligere undersøgelser har vist.

Forklaringen er, at de tidligere analyser udelukkende har fokuseret på en skattelettelses betydning for arbejdsudbuddet, men ikke

medregnet alle de andre forvridninger, som en høj marginals-kat medfører. Det gælder f.eks. mindre flid på arbejdspladsen og mindre lyst til at uddanne eller dygtiggøre sig, fordi de økonomiske fordele ved forfremmelse og højere løn er relativt beskedne. Ifølge analysen kan beskatningen også påvirke danskernes geografiske mobilitet og jobsøgningsadfærd. Og endelig er den høje marginals-kat medvirkende til, at bl.a. højt-lønnede forsøger at nedbringe deres topskat ved at få udbetalt deres løn som frynsegoder eller pension, der ikke giver samme skatteprovenu som "rigtig" løn.

Lægger man dette oveni, når man frem til, at selvfinansieringsgraden er klart større end tidligere antaget. Ifølge rapporten vil en lille nedsættelse af topskatten kunne finansiere sig selv.

Claus Thustrup Kreiner, der har lavet analysen sammen med lektor Henrik Jacobsen Kleven, er dog lige så forsigtig som Torben M. Andersen: "Skulle jeg rådgive politikerne, ville jeg være en forsigtig-Peter. Usikkerheden er fortsat stor, og virkningerne vil efter alt at dømme først vise sig på længere sigt. Derfor bør en hvilken som helst skattelettelse for langt hovedpartens vedkommende være finansieret. Så kan man altid glæde sig over en senere gevinst. Vores hovedbudskab er ikke, at topskatten uden videre kan afskaffes, men at skattesystemet er under så stort et pres, at skatten ikke kan øges yderligere."

Realistiske forventninger

Ugebrevets undersøgelse i sig selv er langtfra nok til at tilbagevise de mange registerundersøgelser, der giver det modsatte resultat. Men sammenholdt med Ugebrevets tidligere undersøgelser af det samme spørgsmål er der ikke meget, der tyder på, at der er stor forskel på folks egne forventninger og deres adfærd.

Efter at det i 2003 var besluttet at indføre jobfradrag og forhøje grænsen for mellemskatten i 2004, spurgte Ugebrevet danskerne, om disse lettelser ville få dem til at arbejde mere eller mindre. I 2005 blev de spurgt, hvad de rent faktisk *havde* gjort.

Der var ganske god overensstemmelse mellem resultaterne af de to undersøgelser. Ved begge lejligheder svarede et massivt flertal, at skattelettelsen ikke havde nogen betydning. I forventningsundersøgelsen fra 2003 var der en beskedne overvægt af vælgere, der forudså, at de ville arbejde mere. Men da vælgerne selv gjorde regnskabet op i 2005-undersøgelsen,

..... Forsigtighedsprincippet

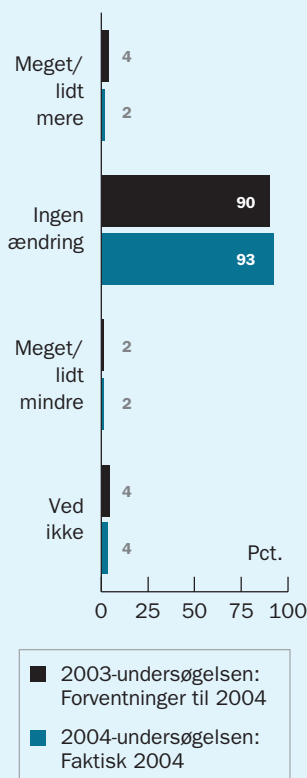
Effekt eller ej: Økonomer fraråder politikerne at betragte skattelettelser som selvfinansierende.

Begrænset målgruppe

60 pct. af arbejdsstyrken er hverken interesseret i overarbejde eller bijob.

MM | Før og efter

Vælgernes forventninger til, om de ville arbejde mere eller mindre i 2004 som følge af den vedtagne skattelettelse – og deres efterfølgende vurdering af, hvad de faktisk gjorde



Figur 2: Der er god overensstemmelse mellem danskerne forventninger til deres arbejdsindsats og deres efterfølgende vurdering af resultatet.

Note: For 2003-undersøgelsen er N=696. For 2004-undersøgelsen er N=844.

Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen og ACNielsen AIM.

var denne overvægt forsvundet. Tallene er meget små, så man skal være forsigtig med konklusionerne. Men samlet tyder undersøgelserne i hvert fald ikke på, at danskerne har urealistiske forventninger til, hvad en skattelettelse vil indebære for deres vilje til at arbejde yderligere. Se figur 2.

Man kan – som Claus Thustrup Kreiner – indvende, at spørgsmålet i den nye undersøgelse er for generelt, fordi det omfatter alle former for skattelettelse, også de variationer, hvor marginalskatten ikke påvirkes synderligt. De to tidligere undersøgelser tager dog i nogen grad luften ud af dette argument: Da man i 2003 og 2005 spurgte danskerne om den konkrete skattelettelse, der reducerede marginalskatten i bunden og midten af skatteskalaen, fordelte svarene sig nogenlunde som i den nye undersøgelse.

At virkningen ikke er større, giver Ugebrevets undersøgelse også en del af forklaringen på. I diskussionen om udbudseffekter glemmes det ofte, at en stor del af arbejdsstyrken hverken har mulighed for overarbejde eller bijob.

Ifølge undersøgelsen er det kun 52 pct., der overhovedet har muligheden for betalt overarbejde. For resten gælder, at der ikke er særskilt betaling for overarbejde (14 pct.), at alt overarbejde skal afspadsres (11 pct.), eller at de generelt set ikke har muligheden (22 pct.). Det sidste dækker formentlig især over, at de ikke får tilbud om overarbejde.

Ud af de 52 pct. er en lille halvdel ikke interesserede i at påtage sig overarbejde. De fleste fordi de ikke har tid, lyst eller skal passe deres børn. Kun 13 pct. – svarende til 3 pct. af den samlede arbejdsstyrke – nævner skatten som årsag. Se figur 3.

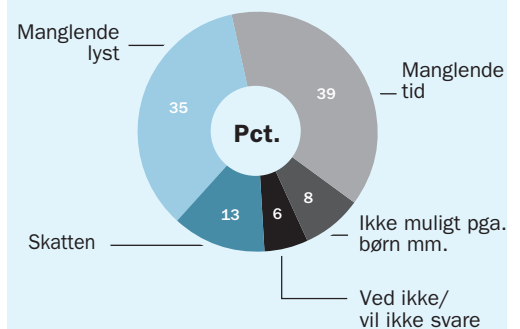
Lidt bedre går det, når vælgerne skal vurdere deres muligheder for at tage et bijob ved siden af hovedbeskæftigelsen. Næsten to tredjedele (64 pct.) mener, at det er en mulighed, mens resten angiver, at det ikke er tilladt i deres nuværende job (12 pct.), eller at de af andre grunde ikke kan.

Af de 64 pct. tilkendegiver langt hovedparten dog, at de ikke er interesserede. Igen er det kun et meget beskedent mindretal, der begrunder det med skatten. Tilbage står 18 pct., der både har muligheden og interessen for bijob.

Hvis man lægger de to målgrupper sammen – dem, der er interesseret i bijob og overarbejde – og justerer for de mange overlap, når man

MM | Skat spiller minimal rolle

Årsager til manglende interesse i overarbejde



Figur 3: Hovedårsagen til den manglende interesse for overarbejde er først og fremmest manglende tid og lyst.

Note: N=135. Spm.: "(Hvis ikke interesseret i overarbejde): Hvorfor ikke? Er det pga. skatten, pga. manglende lyst, pga. manglende tid, eller fordi det ikke kan lade sig gøre pga. manglende børnepasning mm.?"

Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen og Synovate.

frem til, at den nuværende skattediskussion er mere eller mindre relevant for ca. 40 pct. af arbejdsstyrken og helt uinteressant for resten.

For de arbejdsivrige vil skattelettelse have en effekt. 31 pct. af de svarpersoner, der har mulighed for at tage overarbejde, og 18 pct. af de svarpersoner, der har mulighed for at tage bijob, svarer, at de vil arbejde mere, hvis skatten sættes ned.

Det virkelig interessante er dog, om de personer, der ikke *i dag* er interesserede i ekstrarbejde, selvom de har mulighed for det, kan lokkes med en skattelettelse. Her ligger det noget tungere. Kun 10 pct. af dem, der ikke er interesserede i overarbejde, og 7 pct. af dem, der ikke er interesserede i bijob, kan overtales.

Alt i alt skal det næppe tages som udtryk for, at interessen for ekstrarbejde vil påvirkes nævneværdigt af skattelettelse. Det fremgår af de pågældende gruppers svar på, om de vil arbejde mere eller mindre som følge af en skattelettelse. Kun i den gruppe, der *både* er interesseret i overarbejde og bijob, er der en klar effekt: 25 pct. vil arbejde mere, mens kun 7 pct. vil arbejde mindre. Denne gruppe udgør 7 pct. af samtlige beskæftigede og studerende. Se figur 4.

I øvrigt tyder undersøgelsen på, at effekten på arbejdsudbuddet i dag er mindre end i 2003/2004. Det kan måske forklares med, at folk har fået flere penge mellem hænderne, men ikke mere tid. Undersøgelsen peger også ret entydigt i retning af, at en skattelettelse ville

få kvinder til at arbejde mindre og mænd til arbejde mere. Det gælder dog udelukkende i børnefamilier, specielt blandt dem med indkomster i den høje ende.

Økonomers analyser har også svagheder

Man kan som sagt diskutere, om spørgekemamethoden er den rigtige måde at lave en sådan undersøgelse på. Professor Jørgen Goul Andersen, der har udformet den i samarbejde med Ugebrevet, er dog ikke i tvivl om, at metoden bør tages alvorligt:

“Selvom resultaterne naturligvis ikke beviser, at de hidtidige registerundersøgelser er forkerte, sætter den et spørgsmålstejn ved den skråsikkerhed om en skattelettelses positive virkning for beskæftigelsen, der hersker på Christiansborg. Økonomerne understreger jo også altid selv usikkerheden. Undersøgelsen her understreger blot denne usikkerhed yderligere. Derfor bør politikerne være overordentlig forsigtige med at træffe beslutninger om ufinansierede skattelettelser. Men rent principielt er det vanskeligt at forestille sig, at survey-metoden skulle være mindre pålidelig end økonomiske metoder. Den er mere pålidelig i den forstand, at man spørger folk direkte, og fordi man kan spørge dem om *muligheden* for ekstraarbejde. Men den er mindre pålidelig i den forstand, at svarene ikke altid er sammenfaldende med, hvad folk gør. Under alle omstændigheder er den et nyttigt supplement – og i øvrigt langt mere enkel end de metoder, der ellers bruges.”

At der også er store usikkerheder i de mange registerbaserede undersøgelser, der er foretaget de seneste 15-20 år, er økonomerne ikke blege for at indrømme. Én svaghed er, at det kan være svært at “neutralisere” andre påvirkninger af arbejdsudbuddet, f.eks. øget efterspørgsel på arbejdskraft. En anden er, at der sjældent er tale om før og efter-undersøgelser. Oftest er det et øjebliksbillede, der sammenligner forskellige individers handle-mønstre i forskellige indkomstgrupper. Den slags undersøgelser kan i sagens natur ikke registrere de faktiske adfærdsændringer på individniveau – eller opfange, om forholdet mellem indkomst og substitutionseffekten ændres over tid.

Samtidig er det uvist, hvor stor en del af folks vilje til at arbejde mere der overhovedet skyldes økonomiske faktorer. Der findes undersøgelser, der viser, at folk går på arbejde, selvom det *ikke* kan betale sig. Mange undersøgelser har konstateret en sammenhæng mel-

lem arbejdsindsats og højere løn. Men kan man deraf slutte, at der også er en sammenhæng mellem arbejdsindsats og lavere skat?

Det mener Niels Blomgren-Hansen ikke. Han stiller sig tvivlende over for, om økonomerne har fundet den rigtige forklaringsmodel: “Den centrale motivation for at arbejde mere er ønsket om selvrealisering gennem arbejdet og ambitioner om at profilere sig i forhold til kolleger, omgangskreds osv. De engagerede og ambitiøse belønnes i et vist omfang med højere timeløn. Det har en stærk symbolværdi og er med til at fastholde deres engagement og indsats. Men ud fra den – overraskende svage – statistiske sammenhæng mellem arbejdsudbud og timeløn kan man ikke slutte, at en højere timeløn efter skat vil have lige så positiv effekt. Det har ingen symbolværdi og indeholder intet incitament til en særlig indsats. Derfor er der al mulig grund til at nære dyb skepsis over for de påståede dynamiske effekter af en skattelettelse.”

Claus Thustrup Kreiner er enig i, at der er mange andre årsager end de rent økonomiske til at gå på arbejde: “Men derfor er der ingen grund til at antage, at bytteforholdet mellem arbejde og fritid er uden betydning. Ændres det bytteforhold til fordel for arbejde, er det under alle omstændigheder rimeligt at antage, at viljen til at arbejde øges. Det svarer fuldstændig til alle andre varer. Sætter man prisen på æbler ned, må man alt andet lige forvente, at der bliver solgt flere æbler.”

At indkomsteffekten er så tæt ved nul, f.eks. i den store danske undersøgelse, der oftest henvises til, gør det dog vanskeligt at forklare, at Danmark med de høje marginals-katter er et af de lande, der har den største erhvervsdelta-telse og beskæftigelse. Og at den enkelte dansker – trods faldende marginals-katter i de sidste 30 år – arbejder stadig færre timer om året.

Torben M. Andersen mener ikke, at det nødvendigvis er inkonsistent: “Reallønnen er væsentligt højere. Derfor har folk – selv med et stigende forbrug – bedre råd til at holde mere fri end for 30 år siden. Så spørgsmålet er i virkeligheden, om arbejdsudbuddet havde været endnu lavere i dag, hvis marginals-katten ikke var blevet sat ned.”

MM

Poul Albret | pal@mm.dk

• En mere udførlig analyse af undersøgelsens resultater er tilgængelig på Mandag Morgens hjemmeside, www.mm.dk.

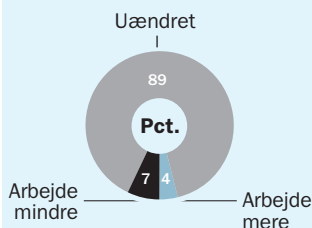
Indbyggede svagheder

Økonomernes analyser af arbejdsudbuddet kan ikke indfange påvirkningerne fra én isoleret årsag.

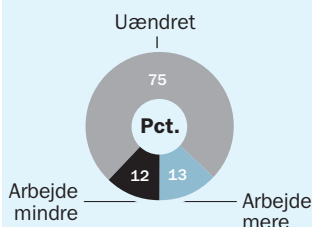
MM | Få arbejdsivrige

Ændring i arbejdsudbud i tilfælde af skattelettelse, opdelt efter ønske om ekstraarbejde

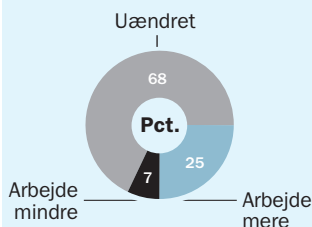
"Ikke interesseret i at arbejde ekstra"



"Interesseret i overarbejde eller bijob"



"Interesseret i både overarbejde og bijob"



Figur 4: Kun i den gruppe, der både er interesseret i overarbejde og bijobs, er der en klar overvægt af personer, der vil arbejde mere, hvis de får en skattelettelse.

Note: N er henholdsvis 355, 205 og 44.
Kilde: Ugebrevet Mandag Morgen og Synovate.