

Effekter af en lettelse af skatten på arbejde: En introduktion

Artiklen er en introduktion til emnet arbejdsudbud og skat for læsere, der ikke arbejder med skattepolitik. Når en skatteændring skal diskuteres, er der en lang række modsat rettede effekter. En teoretisk kortlægning af effekterne er derfor ikke nok. Effekterne må kvantificeres og legitime politiske præferencer inddrages. Men en teoretisk kortlægning af effekterne kan være et nyttigt startpunkt.



PEDER ANDERSEN

Professor
Institut for Fødevarer - og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Email: pean@ifro.ku.dk



NIELS KÆRGÅRD

Professor
Institut for Fødevarer - og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Email: nik@ifro.ku.dk

Indledning

Hvis man skal diskutere virkningen af en nedsættelse af indkomstskatten, kan der være grund til indledningsvist at prøve at kortlægge, hvilke effekter der er i spil. I anden fase kan man så søge empirisk at bestemme effekternes størrelse og overveje, hvilke politiske overvejelser der skal inddrages. I denne introducerende artikel ses alene på den første kortlæggende fase.

En sådan kortlægning kan have en disciplinerende effekt på debatten, for der vil ofte være en tendens til, at debattørerne ikke lægger samme vægt på de effekter, der taler imod deres ønsker og politiske synspunkter. Det kan selvfølgelig være i orden at argumentere for, at visse effekter er små og ubetydelige, men det er vigtigt at få alt med for at vurdere, om det nu også er rigtigt og om betydningen af bl.a. usikkerheden. Det vil afdække, om og hvor der er behov for flere undersøgelser.

Formålet med denne artikel er altså ikke at deltage i en debat om skattepolitikens effekter og hvilken politik, der er hensigtsmæssig. Formålet er alene at pege på en række effekter, der må tages med i betragtning og dermed sætte en ramme for de følgende artikler.

Varemarkedet og de offentlige finanser

Hvis indkomstskatterne sættes ned, vil de disponible indkomster stige, og det vil medføre en stigning i privatforbruget og dermed af statens indtægter fra moms og andre forbrugsafgifter. Det er altså ikke hele skattenedsættelsen, der skal finansieres. Hvor stor virkningen på forbruget er, vil afhænge af, hvilke skattepolitiske instrumenter der bruges. Forbrugskvoten vil typisk, i hvert fald på kortere sigt, være højere hos lavindkomstgrupperne end hos de højtlonnede. En lettelse af

topskatten på f.eks. en mia. kr. vil således resultere i en mindre stigning i momsprovenuet end ved en tilsvarende en lettelse af bundskatterne.

Modsat vil de højeste indkomster typisk spare mere op og investere mere end de laveste indkomstgrupper. En sænkning af topskatten kan således resultere i en større stigning i opsparring og investering end en sænkning af skatten på de lavere indkomster.

Enhver skattesænkning vil desuden have en konjunkturvirkning og stimulere den økonomiske aktivitet, og dermed en stigning i moms og afgifter der modificerer den negative virkning for de offentlige indtægter af indkomstskattelettelsen.

Skatten vil også have en række strukturmæssige effekter og dermed også have indflydelse på, hvad og hvordan man producerer. Skatten giver et incitament til at undgå skatten ved lovligt eller ulovligt "sort arbejde". Det lovlige består f.eks. i skattefri frysegoder, vennetjenester osv. Der er ingen tvivl om, at firma-motionscentre, subsidierede kantiner, firmatelefon, faglige ekskursioner osv. har fået et større omfang på grund af indkomstskattens højde. Samtidig har det egentlige ulovlige, sorte arbejde i form af ikke bogførte håndværksudgifter, stald-dørssalg, rengøring m.v. utvivlsomt et betydeligt omfang og er stigende med indkomstskattens højde.

Det må antages, at alle disse effekter stiger med stigende skattesatser. Men om denne proces er reversibel, er mindre klart; det kan meget vel tænkes, at når et sort marked er skabt, så er det svært at komme af med igen.

Virkninger via arbejdsmarkedet

Den mest diskuterede effekt af en sænkning af indkomstskatten er effekten på arbejdsmarkedet. Her er to modsat rettede effekter; substitutionseffekten ("gulerodseffekten") og indkomsteffekten ("hængekøjeeffekten").

Substitutionseffekten kommer af, at den økonomiske gevinst efter skat ved at arbejde bliver større, jo mindre indkomstskattesatsen er. Man får mere ud af en ekstra indsats på arbejdsmarkedet. Lidt populært kan man sige, at fritid bliver dyrere, idet tabet ved at skifte en arbejdstime ud med en fritime bliver større. Guleroden ved at arbejde bliver større med en lavere indkomstskat. Dette betyder en stigning i arbejdsudbuddet. Under normale omstændigheder vil det samlet, evt. efter en vis tilpasning, betyde en større beskæftigelse og produktion og dermed også en afledt positiv virkning på skatteprovenu. En del af skattesænkningens provenuvirkning vil således blive modvirket pga. indkomststigninger ("selvfinansieringsgraden").

Men der er også en modgående effekt. Når skatterne går ned, får borgerne større disponibel indkomst. Det betyder, at de vil forøge forbruget af de forskellige goder, og et af de goder, de vil forbruge mere af, er fritid. Det er veletableret, at jo rigere vi er blevet, jo mere fritid har vi tilkøbt os. Dette er indkomsteffekten. Vi kan tilbringe mere tid i hængekøjen, uden at det går ud over muligheden for et tilfredsstillende forbrug af tjenester og materielle goder. Man kan altså forestille sig, at substitutionseffekten helt eller delvist ophæves af indkomsteffekten¹. Hvis indkomsteffekten er stor, vil en sænkning i indkomstskatten resultere i et fald i arbejdsudbuddet.

Det er et empirisk spørgsmål at bestemme størrelsen af substitutions- og indkomsteffekterne. Og det er et meget kompliceret spørgsmål, da det kan afhænge både af den økonomiske situation, af det anvendte skatteinstrument og i høj grad også af tidshorisonten. Derfor er fokus ikke alene på de kortsigtede effekter, men også på de langsigtede, vigtige for at vurdere de samlede effekter.

Et øget arbejdsudbud kan vise sig på mange måder. Man kan forestille sig flere effekter på arbejdsudbuddet:

- En effekt på antallet af beskæftigede. Det kan bedre betale sig at arbejde, og nogle vælger derfor at gå fra en stilling som arbejdsløs eller værende uden for arbejdsmarkedet til beskæftigelse. Hvis man får arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp, skal man stå til rådighed for arbejdsmarkedet, men man kan forestille sig, at nogen vil søge mere energisk, tage mindre attraktive job og eventuelt flytte længere efter beskæftigelse, hvis skatten sænkes. Man kan også forestille sig, at en skattelettelse vil friste folk til at gå senere på pension, fordi de finder lønnen efter skat mere attraktiv.

- En anden effekt er på antal arbejdstimer. Man kan forestille sig, at beskæftigede vælger en længere arbejdstid, mere overarbejde, overgang fra deltidsbeskæftigelse til en situation med flere arbejdstimer evt. fuldtidsbeskæftigelse. Det afhænger naturligvis af bl.a. stilling og i hvilken grad, den ansatte selv kan vælge arbejdstid. Det er langt fra for alle, det er trivielt selv at vælge den arbejdstid, vedkommende ønsker.
- Endelig kan man forestille sig meget langsigtede effekter over uddannelsessystemet og erhvervsvalget. Hvis man får et større afkast af arbejde, kan det betyde, at nogen vælger en uddannelse eller en efteruddannelse, der sikrer en højere arbejdsindkomst. Uddannelse og jobskifte kan således resultere i højere produktivitet. Men det er selvfølgelig klart, at der er mange andre forhold end økonomisk afkast, der bestemmer uddannelsesvalget.
- Man kan også forestille sig effekter via migration. Med lavere skatter kan det blive attraktivt at vandre ind i landet eller undlade at udvandre. Også her er der mange andre bestemmende faktorer end de rent økonomiske.

Situationen kompliceres yderligere af, at der er mange mulige instrumenter. Vil man foretage en skattelettelse, kan den ske f.eks. ved en ændring i topskatten eller i bundskatten. Ændringer i topskatte vil næppe have den store effekt på overgangen fra manglende beskæftigelse til beskæftigelse; det må antages, at folk, der betaler topskat, allerede er i beskæftigelse. Topskatteændringer vil således først og fremmest påvirke arbejdstiden; der kan dog også være en effekt på overgangen til pension for højtlønnede samt migration.

Modsat kan ændringer i bunden af skattesystemet være centrale for forskellen mellem overførselsindkomster og lavtlønsjob. Det vil specielt være tilfældet, hvis man laver målrettede ændringer, f.eks. i form af beskæftigelsesfradrag.

Der kan også være forskellige virkninger af ændringer i skatteprocenter og ændringer i grænserne. Man kan f.eks. forestille sig en topskattesænkning foregå ved at sætte topskatteprocenten ned eller ved at hæve det beløb, hvor man begynder at betale topskat. Skattereglerne er imidlertid altid blot en del af systemet. De spiller sammen med andre regler. F.eks. vil afkast af uddannelse både afhænge af SU-regler og skatteregler. Migrationsbeslutninger styres ud over af skatterne også af green-card-ordninger, forskerskatteordninger, optjening af pension og sociale ydelser osv.

En kortlægning af, hvilke effekter der er, er dog langt fra nok til at afgøre, hvordan en skatteændring virker. Det er helt afgørende, at få de mange, delvist modsat rettede effekter kvantificeret, og derfor er empiriske undersøgelser afgørende for at drage konklusioner.

NOTE 1 Her betragtes en indkomstskattesænkning isoleret. Hvis indkomstskattesænkningen finansieres med andre skatter eller med nedskæringer i de offentlige udgifter, vil disse ændringer også have indkomsteffekter, og de kan ophæve indkomsteffekten af indkomstskattesænkningen. Moms og punktafgifter har således også betydning for arbejdsudbuddet.

Indkomstfordelingen: Effektivitet og lighed

I forrige afsnit diskuteredes, i hvilket omfang skatterne påvirker arbejdsudbud og produktion, forvriddinger og dermed om skattesystemets efficiens. Men en effektiv produktion er ikke det eneste, et skattesystem skal tage hensyn til. I debatten om, hvorledes vores skattesystem skal indrettes, spiller hensynet til godernes fordeling en helt afgørende rolle. En markedsøkonomi er ingen garanti for, at indkomstfordelingen er den politisk ønskede, og spørgsmålet om en retfærdig indkomstfordeling er et politisk spørgsmål. Valget mellem de forskellige hensyn vil således være en politisk afvejning. En velfungerende markedsøkonomi giver fornuftige incitamenter, men den kan give en skæv og politisk uønsket indkomstfordeling. Der kan komme helt andre betragtninger ind, når en retfærdig indkomstfordeling skal diskuteres. Hvis der f.eks. er 3 flittige og arbejdsomme bagere i en by og én doven og måske også uduelig slagter, kan det meget vel tænkes, at den dovne slagter tjener mest. Det giver et rigtigt incitament, for der mangler gode slagtere i byen, men det vil næppe blive opfattet som retfærdigt.

Det er selvfølgelig meget svært at sige, hvad der er retfærdigt, for der er ikke noget objektivt udgangspunkt. Der er ingen, der får en løn, som de med nogen rimelighed kan betragte som et objektivt mål for deres bidrag til samfundet. Alle leverer et beskedent bidrag til et stort system. Et bidrag som ikke kan ses uafhængigt af andres bidrag. Sælgerens indsats er værdiløst uden produktion af noget, der kan sælges. Og produktionen er ubrugelig, hvis ikke der er nogen til at sælge og distribuere den. Knaphed og magtforholdene i samfundet er afgørende for indkomstens størrelse.

Det har derfor i høj grad været et politisk spørgsmål, hvordan indkomstfordelingen skal indrettes, og her har skattesystemet været et nøgleinstrument. De progressive skatter er blevet opfattet som en hensigtsmæssig måde at reducere uligheden på.

En mere lige indkomstfordeling kan begrundes på mange måder. Vi synger alle glade med på Grundtvigs ”Og da har i rigdom vi drevet det vidt, når få har for meget og færre for lidt”. John Rawls har begrundet et lige samfund ud fra en forestilling om, hvad folk ville finde ideelt, hvis de ikke selv vidste, hvilken position i samfundet de selv endte med at indtage. Så ville de ud fra en slags forsikringstankegang sikre alle en rimelig høj levestandard.

Utilitarister har ud fra grænsenyttebetragtninger argumenteret for en omfordeling. Hvis målet er den størst mulige samlede nytte i samfundet, så øges denne nytte ved at flytte en krone fra en rig til en fattig, for den fattige har større grænsenytte af en krone end en rig på grund af indkomstens aftagende grænsenytte.

Det er også vigtigt at gøre sig klart, at en lige indkomstfordeling og lille fattigdom er relative begreber. Selv om den fattige bliver lidt rigere, kan hans situation godt være forværret, hvis alle andre bliver endnu rigere. Det er ikke et stort problem kun at have råd til ferie på Bornholm, hvis det også er andres vildeste rejsemulighed.

Det er blevet moderne at analysere graden af lykke i forskellige befolkninger, og det viser sig ret entydigt, at en høj grad af lighed, alt andet lige, resulterer i en udtrykt gennemsnitlig høj lykkefølelse.

Der har derfor, navnlig i mindre lande med en homogen befolkning, været tilslutning til en betydelig omfordeling til fordel for de svageste. De stærkeste skuldre skal bære de tungeste byrder, har man sagt. Effektivitet tilsiger, at der er klare, stærke økonomiske incitamenter, der fremmer effektivitet og produktion, mens lighed tilsiger, at også den svage skal have rimelige kår, hvilket kan reducere effektiviteten. Problemetstillingen er reel nok, men det skal heller ikke overvurderes. Der kan også være effektivitetsmæssige fordele ved en betydelig grad af lighed. I et meget ulige samfund kan der let opstå sociale konflikter, uro, strejker og kriminalitet, og det kan reducere effektiviteten.

Men det er også klart, at en vis grad af ulighed kan give den svage et puf, og derfor blive en fordel for ham på langt sigt. Det er ikke nødvendigvis særlig hensynsfuldt at give enhver rimelige her og nu kår, hvis vedkommende på lidt længere sigt kunne få et bedre liv ved at tage sig sammen. Det er et meget kompliceret valg, hvem der har bedst af støtte, og hvem der har bedst af puf.

Det er uklart, hvordan graden af lighed påvirker incitamenterne og på den måde vil påvirke initiativ og innovationslysten. Det ulige samfund giver store gevinster til den energiske entreprenør, der har succes. Men det er også mere risikabelt at kaste sig ud i usikre projekter, hvis der ikke er et socialt sikkerhedsnet at falde tilbage på, hvis projektet går galt.

Sammenfattende er der ingen tvivl om, at der er vigtige indkomstfordelingsmæssige aspekter, der bør med i skattedebatten, men der er heller ingen tvivl om, at disse aspekter i høj grad indeholder etiske og vanskeligt målelige forhold, som helt eller delvist falder uden for økonomers kerneområder, og som det er vanskeligt empirisk at beskæftige sig med.

Sammenfatning

Når virkningen af en skatteændring skal analyseres, kan man altså teoretisk pege på en lang række effekter. Da der er både positive og negative virkninger, kan man ikke ud fra teoretiske betragtninger kommen til nogen entydige anbefalinger. Når en hensigtsmæssig skattepolitik skal fastlægges, må effekterne kvantificeres, og det er for mange af dem ganske vanskeligt. Selv om effekterne kan kvantificeres, må der også regnes med forskellige politiske præferencer. Nogen vil lægge vægt på effektivitet og materiel vækst, andre på lighed og trivsel. Der er imidlertid også en lang række valg, som fagøkonomerne kan være med til at afdække, såvel teoretisk som empirisk. Økonomerne har relevante værktøjer til at synliggøre de nødvendige afvejninger.