

Skatter, offentlige udgifter og de offentlige finanser

Der er både behov for og udfordringer ved at regne på adfærdsvirkninger af lavere skatter, hvad enten de finansieres inden for skattesystemet eller via en reduktion af de offentlige udgifter. Usikkerhed i beregningerne taler for ydmyghed, men ikke for at undlade at lave beregningerne.



JOHN SMIDT
direktør
De Økonomiske Råds
sekretariat¹
Email: jsm@dors.dk

Indledning

Hvert år passerer omkring 1.000 mia. kr. gennem de offentlige kasser. De samlede skatter udgør næsten halvdelen af BNP, og Danmark har det højeste skattetryk blandt alle lande i OECD. Skatternes primære funktion er at finansiere de udgifter, som politikerne har valgt at afholde – det være sig til skoler, hospitaler, efterløn, ulandsbistand eller støtte til Det Kongelige Teater. Det høje skattetryk skyldes altså, at vi har valgt at finansiere en lang række aktiviteter over den offentlige sektor.

De mange penge, der opkræves i skatter og udbetales i forskellige former for offentlige udgifter, er en rigtig god grund til at interessere sig både for effekterne af selve skatteopkrævningen og for, hvad vi får ud af de mange skatte kroner.

Det gælder, uanset om man interesserer sig for betydningen af konkrete skatteomlægninger, cost-benefit-analyser af specifikke offentlige udgifter eller vurderinger af det finanspolitiske råderum.

Effekter af skatter

Opkrævningen af skatter koster i sig selv penge, men i relation til samfundsøkonomiske vurderinger er det mindst lige så væsentligt at inddrage effekten af, at skatter i større eller mindre omfang indvirker på borgeres og virksomheders adfærd. Dermed påvirkes hele samfundsøkonomien, og det spiller tilbage på de offentlige finanser.

Man skal ikke lede længe for at finde eksempler på, at vi reagerer på ændringer i økonomiske incitament.

Når prisen på cigaretter stiger som følge af højere afgifter, er der færre, der begynder at ryge, men der er måske også flere, der køber ind over grænsen. Hvis afkastet på pensionsopsparingen reduceres, fordi politikerne hæver pensionsafkastskatten, vil nogle øge pensionsindbetalingerne for at sikre sig den samme pensionsudbetaling, mens andre vil reducere indbetalingerne og spare op andre steder, hvor afkastbeskatningen ikke er sat op.

Også den helt almindelige indkomstskat påvirker vores adfærd. Hæves skatten på arbejde, vil nogle finde fritid mere attraktivt, andre vil måske begynde at udbyde deres arbejdskraft uden at fortælle skattevæsenet om det, og meget fremadskuende unge mennesker vil begynde at overveje, om det overhovedet kan betale sig at tage en uddannelse.

Man kan diskutere, hvor meget arbejdsudbuddet, produktivitet og andre størrelser ændrer sig, og i nogle tilfælde kan forregnet måske endda diskuteres, men at ignorere, at virksomheder og individer reagerer på økonomiske incitament, vil være naivt og let føre til forkerte konklusioner.

Det er derfor en vigtig opgave at identificere mulige adfærdreaktioner. Heldigvis har vi den økonomiske teori til at hjælpe

NOTE 1 De Økonomiske Råds formandskab samt mange gode kolleger i De Økonomiske Råds sekretariat takkes for gode input til og diskussioner om emner i artiklen. Synspunkter og vurderinger deles ikke nødvendigvis af De Økonomiske Råds formandskab.

os, og på en god dag kan vi nok også lære noget fra andre videnskabelige discipliner. For den praktiske tilrettelæggelse af den økonomiske politik er det også relevant at forsøge at kvantificere de sandsynlige adfærdsrespons, og her er der i det mindste på nogle områder historiske erfaringer og empiriske analyser at trække på.

Tilsigtede og utilsigtede effekter af skatter

En del af skattesystemets funktion er at påvirke indkomstfordelingen. Man må formode, at skattesystemets omfordelende virkning afspejler de politiske præferencer for lighed i indkomsterne, og at skatternes effekt på indkomstfordelingen derfor er fuldt tilsigtet.

I nogle tilfælde kan adfærdsvirkningerne også være tilsigtede, som i eksemplet med højere afgifter på cigaretter. Men i langt de fleste tilfælde er adfærdreaktionerne, der følger af skatteopkrævningen, udtryk for uønskede sideeffekter i form af forvredne beslutninger om at forbruge, investere eller bidrage til værdiskabelsen i samfundet.

I en velfungerede økonomi som den danske må det lægges til grund, at der er en afvejning mellem hensynet til omfordeling og effektivitet. Et ønske om at indrette skattesystemet, så det understøtter værdiskabelsen i samfundet bedst muligt, må derfor afvejes over for hensynet til indkomstfordelingen og andre hensyn, der spiller en rolle i den samfundsøkonomiske prioritering, fx miljøet.

Sammenvejningen af de forskellige hensyn er et politisk spørgsmål. Der er oplagt forskellige syn på spørgsmålet om ulighed, og værdisætningen af miljøet afhænger også af de politiske præferencer. De politiske præferencer har dermed ikke bare betydning for, hvordan man ønsker at skrue skattesystemet sammen, men også for, hvor stor den offentlige sektor – og dermed størrelsen af det samlede skattestryk – skal være.

Lavere skatter skal finansieres

Der er ingen, der ønsker at oprøve flere skatter end nødvendigt, og der er naturligt ofte fokus på de gavnlige virkninger af at reducere skatterne, fx positive effekter på arbejdsudbuddet eller større tilskyndelse til at tage en uddannelse. Det handler om de højt besunne dynamiske effekter.

Bagsiden af medaljen er, at lavere skatter skal finansieres. Man kan selvfølgelig i sit stille sind drømme om, at der findes skatter, hvor en sænkning vil føre til så store dynamiske effekter, at sænkningen af skatten vil være (måske mere end) fuldt ud selvfinansieret, men der er næppe mange eksempler.

Derfor kommer vi ikke uden om finansieringen. Nogle vil umiddelbart tænke, at hvis der er overskud på de offentlige finanser, og finanspolitikken er holdbar, så er det ikke nødvendigt at finde finansiering for at give skattelettelser. Men selv i en sådan situation bør effekten af lavere skatter vejes op imod effekten af andre anvendelser af de samme penge.

Finansieringen kan komme fra andre skatter, dvs. fra en ren skatteomlægning, eller fra besparelser på de offentlige udgifter. Det er ret oplagt, at potentialet for at gennemføre betydelige skattelettelser er større, hvis der kan skaffes penge fra eksempelvis lavere offentlige udgifter, men det kan også være relevant at betragte fuldt finansierede omlægninger inden for den givne ramme.

Behov for skattereformer fra tid til anden

Det er uden tvivl forstandige mennesker, der har indrettet det nuværende skattesystem. Men omstændighederne og de politiske prioriteringer kan have ændret sig, og der er derfor grund til løbende at overveje, om skattesystemet (stadig) er indrettet, så det understøtter de samfundsøkonomiske prioriteringer bedst muligt.

Selvom det er vigtigt at være opmærksom på, at der er omkostninger ved at ændre skattesystemet, kan der derfor være brug for, at der fra tid til anden gennemføres skatteomlægninger, der sikrer, at man opnår det ønskede provenu med færrest mulige forvridninger.

Et eksempel på en skatteomlægning, der i den nuværende situation med stor sandsynlighed ville øge værdiskabelsen i samfundet, er lavere topskat finansieret af højere boligskatter. Et andet kunne være en reduktion af de i forvejen høje energifgifter finansieret af højere bundskat.

Hvis værdiskabelsen var den eneste parameter af interesse, så ville det være helt oplagt at gennemføre sådanne skatteoplægninger.

Men der er selvfølgelig andre hensyn. Eksempelvis kan hensynet til boligejerne specifikt eller indkomstfordelingen mere generelt være argument imod en lempelse af topskatten fx finansieret ved at hæve boligskatterne eller bundskatten. Det er i sidste ende udtryk for den klassiske afvejning mellem effektivitet og fordeling. Tilsvarende kan en målsætning om at spare på energien gøre, at det trods muligheden for at opnå en større værdiskabelse ikke er ønskeligt at foretage en omlægning fra energifgifter til bundskat.

Indregning af dynamiske effekter af skatter

I relation til makroøkonomiske beregninger i Danmark er der en tradition for at indregne effekter af ændringer i konkrete skatter, men ikke af ændrede offentlige udgifter.

Baggrunden for, at man typisk indregner effekter af ændrede skatter, er for det første, at der er et solidt teoretisk og et vist empirisk fundament for at vurdere disse effekter. I praksis er den viden, der anvendes i relation til ændringer i arbejdsindkomstskatten, dog begrænset til effekter på arbejdsudbuddet, mens mulige effekter på produktivitet, sort arbejde, migration, uddannelsesvalg osv. ikke indgår i de normale modelberegninger.

Et andet og væsentligt argument for, at det er meningsfyldt at indregne effekter af skatteændringer, er, at der er et veldefineret alternativ, nemlig uændrede skattesatser.

Et tredje argument er, at man ofte har at gøre med konkrete skatteændringer, fx en ændring af topskatteprocenten, en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget eller en sænkning af energifgifterne. En beregning af effekten af at sænke skattetrykket med "x pct.point" vil være tæt på meningsløs, fordi der er store forskelle på, hvordan ændringer i indkomstskatten, selskabsskatten, pensionsafkast-skatten, ejendomsskatten eller registreringsafgiften virker – hvad enten vi taler om effekt på arbejdsudbud, indkomstfordeling, opsparing eller miljøet.

Selvom det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over de dynamiske effekter af ændrede skatter, er det velbegrundet. Alternativet ville være kun at indregne de umiddelbare, mekaniske effekter af ændrede skattesatser. Det ville med den empiriske viden, der trods alt foreligger, ikke være retvisende. Og retvisende skøn må være det, man stræber efter.

Dynamiske effekter af offentlige udgifter

Det er oplagt, at mange offentlige udgifter har direkte betydning for borgernes velfærd, og det er næsten lige så oplagt, at mange offentlige udgifter, lige som skatterne, også påvirker adfærd og dermed den samlede samfundsøkonomi.

Eksempelvis gør folkepensionen, at danskerne har bedre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet; det giver tryghed i alderdommen, men reducerer arbejdsudbuddet. Offentlige børnehaver betyder, at forældre kan bruge mere tid på arbejdsmarkedet, og gratis skole bidrager til at hæve vidensniveauet og dermed produktiviteten. Broer, veje og jernbaner bidrager til, at vi kan komme hurtigere på arbejde – eller køre længere for at finde et arbejde, der matcher vores kvalifikationer.

Mange offentlige udgifter er begrundet i markedsfejl eller hensyn til indkomstfordelingen. Det er oplagt, at hvis disse udgifter begrænses, så vil der opstå samfundsøkonomiske omkostninger på den ene eller anden måde.

Ofte kritiseres makroøkonomiske modelberegninger, som dem der gennemføres i Finansministeriet, af DREAM-gruppen eller af De Økonomiske Råds formandskab, for ikke at tage højde for "dynamiske effekter af offentlige udgifter". Det er oplagt en relevant kritik, men der er en række udfordringer i forhold til at indregne disse effekter i generelle makroøkonomiske fremskrivninger.

Vanskeligheder ved at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug

For det første er der spørgsmålet om, hvad der er alternativet til at afholde de offentlige udgifter. I nogle tilfælde er alternativet relativt oplagt: Hvis man ikke bygger en offentligt finansieret bro, er alternativet med stor sandsynlighed, at der ikke bliver bygget nogen bro.

Men hvad sker der, hvis tilskuddet til børnehaver reduceres eller helt bortfalder? Et muligt og måske endda sandsynligt alternativ er, at der opstår et privat marked for børnehaver. Alternativet til ingen offentlige børnehaver er altså ikke ingen børnehaver.

Helt tilsvarende kan man prøve at overveje, hvad konsekvensen vil være af besparelser på folkeskolen, ældrepleje eller sundhedsvæsenet. Vil der opstå private alternativer, der helt eller delvist kompenserer for bortfaldet af det offentligt finansierede udbud?

En vigtig pointe i alle de nævnte tilfælde er, at besparelser på offentlige udgifter på et givet område vil give mulighed for lavere skatter, og dermed vil borgerne i hvert fald i gennemsnit have mulighed for at betale for private alternativer. Det vil dog ikke forhindre, at der vil være nogle, der føler, at de ikke har mulighed eller lyst til betale (fuld pris) for børnepasningen. Det vil kunne påvirke både arbejdsudbud, indkomstfordeling og de offentlige finanser.

En anden problemstilling, der opstår, hvis man ønsker at indregne konsekvenser af en given vækst i det offentlige forbrug, er, hvad sammenligningsgrundlaget er. Skal man sammenligne med det offentlige forbrugsniveau året før eller definere en "normal vækst"? Effekten af forskellige typer af offentligt forbrug er uden tvivl forskellig, og det er derfor også nødvendigt at forholde sig til, hvordan en given vækst i det offentlige forbrug fordeler sig. Og det er noget, der sjældent er specificeret i de mellemfristede planer.

Selv hvis der foreligger en konkret politisk beslutning om, hvordan en given ændring i de offentlige udgifter skal føres ud i livet, er det ikke nødvendigvis lige til at indregne de mulige effekter. Antag, at der foreligger en konkret beslutning i Folketinget om i en årrække at øge bevillingerne med x mia. kroner til børnepasning. Disse penge skal kanaliseres ud i kommunerne, og det er ikke svært at forestille sig, at nogle af pengene ultimativt ender andre steder end i børnehaverne. Der vil opstå afvigelser mellem det planlagte og det realiserede forløb – en problemstilling, der er langt mindre relevant i forhold til ændringer i skattesystemet, hvor grundforløbet er veldefineret (nemlig ved uændrede skattesatser og beløbsgrænser). Selv i den situation, hvor pengene rent faktisk bruges på bedre børnepasning, vil effekten formodentligt afhænge af, om pengene bruges på færre lukkedage, flere pædagoger eller lavere egenbetaling.

En tredje og nok så væsentlig problemstilling er, at det er vanskeligt at finde brugbare empiriske vurderinger af effekten af offentlige udgifter, som umiddelbart kan anvendes i en makroøkonomisk sammenhæng. Der ligger derfor ret oplagt en stor og vigtig opgave i at undersøge, om man kan komme fra effektstudier på udvalgte områder til retvisende og operationelle bud på dynamiske effekter, der kan indgå i makroøkonomiske fremskrivninger og konsekvensberegninger.

Skal, skal ikke

Man kan diskutere, om vanskelighederne ved at vurdere de dynamiske effekter af offentlige udgifter er så store, at man bør afholde sig fra at indregne dem i makroøkonomiske fremskrivninger og konsekvensberegninger. Men bare fordi usikkerheden er stor, er det jo ikke det samme som, at de dynamiske effekter er nul, og man kunne argumentere for, at det ville være bedre at lægge en vis effekt af offentlige udgifter ind.

I mangel af empirisk grundlag må man i givet fald ty til antagelser, der forekommer rimelige. Hvis man ønsker at få en fornemmelse af nogle mulige størrelsesordener kunne man eksempelvis vælge at antage, at effekten af ændrede udgiftspolitiske rammer modsvarer effekten af ændringer i bundskatten. Det ville konkret betyde, at de samlede ”dynamiske effekter” af en sænkning af bundskatten finansieret ved en sænkning af de offentlige forbrug, pr. antagelse ville være nul.

En klar ulempe ved en sådan ”regneregul” ville være, at den ikke er funderet i empirisk viden, og hvis den skal implementeres i forhold til fremskrivninger (og ikke bare i sammenligninger mellem forskellige scenarier), vil den forudsætte, at man er villig til at definere et ”neutralt” udgangspunkt, som man kan vurdere den planlagte udgiftsramme i forhold til. En mulighed kunne være at anvende den gennemsnitlige historiske vækst eller en variant af det ”demografiske træk”.

Konsekvensberegninger i praksis

Traditionelt er det, som nævnt, kun de dynamiske effekter af skatteændringer, der indregnes i de makroøkonomiske fremskrivninger og scenarieberegninger.

Effekten af ændrede skatter afhænger af mange ting, men i praksis fokuserer en stor del af diskussionen på arbejdsudbudselasticiteten. Traditionelt lægger man sig med udgangspunkt i et enkelt empirisk studie baseret på data fra 1990’erne fast på en elasticitet i arbejdsudbuddet på 0,1.

I litteraturen er fokus i højere grad på effekter på den skattepligtige indkomst, og typisk finder man her større effekter. Det kan der være mange grunde til, men blandt mulighederne er, at der kan være effekter på produktiviteten. Af forskellige grunde undlader man dog typisk at indregne sådanne effekter i de makroøkonomiske beregninger, ligesom effekter på sort arbejde, migration osv. normalt ikke indregnes.

Arbejdsudbudselasticiteten er blevet grundigt debatteret, og man kan forledes til at tro, at det er den eneste parameter, der er relevant. Det er imidlertid en sandhed med modifikationer. I praksis er det nødvendigt at supplere antagelsen om arbejdsudbudselasticiteten med en række andre antagelser.

Som minimum er der tre forhold, man skal tage stilling til – ud over arbejdsudbudselasticiteten.

For det første skal man vurdere, hvor hurtigt en ændring i skatterne slår igennem på det ønskede (eller strukturelle) arbejds-

udbud. Traditionelt antages det, at effekten indtræffer, når det økonomiske incitament ændres. Det forekommer ukontroversielt, men det kan ikke udelukkes, at der er en vis forsinkelse. Det kan eksempelvis tage tid, før kendskabet til de ændrede skatteregler er fuldt udbredt, og det kan kræve overvejelser og tilpasninger i dagligdagen, før man effektivt kan ændre sit arbejdsudbud.

En anden og måske vigtigere problemstilling er, at der bør skelnes mellem ændringer i det ønskede arbejdsudbud og ændringer i det faktiske arbejdsudbud. For personer, der er i beskæftigelse, og som ønsker at arbejde flere timer, kan det tage tid, før de finder sig et bijob eller et nyt job med mulighed for længere arbejdstid. Og for personer, der er uden for arbejdsmarkedet, og som ønsker sig beskæftigelse, kan der gå tid, før de enten finder beskæftigelse eller bliver registreret som arbejdssøgende (arbejdsløse).

Endelig for det tredje vil ændringer i udbuddet slå igennem på efterspørgslen med en vis forsinkelse. Forsinkelsen skyldes forskellige former for tilpasningsomkostninger og trægheder, fx i forbruget, i virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft og i løndannelsen. Derfor vil den faktiske beskæftigelse ikke stige i samme tempo som det strukturelle arbejdsudbud – og der vil opstå en forskel mellem faktisk og strukturel produktion.

Samlet vil reaktionen i økonomien komme gradvist, og det vil påvirke effekten på såvel beskæftigelse som offentlige finanser.

Tilpasningshastigheden i den faktiske beskæftigelse fastlægges i praksis af de estimerede sammenhænge i de makroøkonomiske modeller som ADAM eller SMEC, og disse modeller kommer også med et bud på effekten på de offentlige finanser, både på kort sigt og når tilpasningerne har udspillet sig. I den model, De Økonomiske Råds formandskab anvender, SMEC, tager det omkring fem år, før det meste af tilpasningen er tilendebragt, mens det i ADAM tager omkring det dobbelte.

Den samlede effekt af en skatteændring afhænger dermed ikke bare af antagelsen om arbejdsudbudselasticiteten, men også af antagelser om tilpasningen i det strukturelle og faktiske arbejdsudbud og af de samlede modelegenskaber.

Effekten på den strukturelle saldo

Effekten på de offentlige finanser vil som følge af træghederne i økonomien afvige fra de effekter, der vil være på langt sigt. Kortsigtede udsving i den offentlige saldo er som udgangspunkt ikke særligt interessante, og derfor er fokus i den finansielle styring i de senere år i højere grad flyttet over på den strukturelle saldo.

Den strukturelle saldo er vigtig for vurderingen af de offentlige finansers sundhedstilstand, og efter budgetlovens vedtagelse også vigtig for vurderingen af de finansielle målsætninger.

Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse, der har til formål at udtrykke stillingen på de offentlige finanser, når man

korrigerer for konjunktursituationen og andre midlertidige forhold. I kontekst af beregninger af en skatteomlægning er formålet med den strukturelle saldo at korrigere for de omtalte kortsigtede tilpasninger.

Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo beregnes med udgangspunkt i den faktiske saldo, som korrigeres for effekten af, at konjunktursituationen ikke nødvendigvis er "normal".

Korrektionen sker med udgangspunkt i en budgetelasticitet, der knytter størrelsen af den konjunkturrelt betingede ubalance sammen med den offentlige saldo. Finansministeriet vurderer, at budgetelasticiteten i gennemsnit er omkring $\frac{3}{4}$. En forbedring af konjunktursituationen med 1 pct.point (målt ved det såkaldte konjunkturgap) fører alt andet lige til en forbedring af den offentlige saldo med $\frac{3}{4}$ pct. af BNP.

Budgetelasticiteten, der i beregningen af den strukturelle saldo opfattes som en konstant, varierer imidlertid i praksis. Budgetelasticiteten varierer i praksis over tid, og er i øvrigt ikke uafhængig af, om en given ændring i konjunktursituationen er opstået som følge af en ændring i renten, af ændrede eksportmuligheder, eller om den opstår som følge af en ufinansieret skattelempelse, der både påvirker udbud og efterspørgsel i økonomien.

Antagelsen om en konstant budgetelasticitet kolliderer dermed med den variable, modelberegne størrelse. En afvigelse mellem den antagne og den faktiske budgetelasticitet betyder, at den strukturelle saldo, beregnet med den i budgetloven anviste metode, kommer til at afspejle andet end det den er tiltænkt, nemlig den underliggende stilling på de offentlige finanser. Det er selvsagt et problem, især i situationer hvor den strukturelle saldo i udgangspunktet ligger tæt på underskudsgrænsen i budgetloven.

Det er blandt andet for at undgå denne problemstilling, at De Økonomiske Råds formandskab foretrækker en anden beregningsform for den strukturelle saldo.

Afslutning

Det er forbundet med mange udfordringer at foretage vurderinger af skattelettelser. Det gælder, uanset om de finansieres af "råderummet", af lavere offentlige udgifter eller af andre skatter. Som udgangspunkt bør man tilstræbe at lave retvisende skøn. Usikkerheden er stor, men det er ikke et argument for at ignorere de mulige afledte "dynamiske" effekter, hverken af ændrede skatter eller ændrede offentlige udgifter. Åbenhed om regneprincipper og -modeller og om beregninger, der illustrerer følsomheden, er essentiel. Konsekvensberegninger præsenteret med mange decimaler giver indtryk af, at der er tale om en eksakt videnskab, hvilket det åbenlyst ikke er. Usikkerheden taler for ydmyghed, men bør ikke afholde økonomer fra at levere regnestykker, der kan danne baggrund for den politiske beslutningsproces.

Der er brug for bedre empirisk grundlag for at vurdere effekterne. De anvendte regneprincipper, modeller og metoder skal til stadighed udvikles, dokumenteres og forklares, og resultaterne skal løbende konfronteres med den faktiske udvikling. Alternativet til at regne på økonomisk-politiske indgreb bør ikke være at tvinge politikerne til at træffe beslutninger i blinde.