



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

2. november 2016

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 4 (Alm. del) af 5. oktober 2016 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL)

Spørgsmål

Vil ministeren i forlængelse af svaret på spørgsmål 486 (FIU alm. del, 2015-16) svare på, hvilken empiri, der ligger til grund for de beregninger, som viser en positiv overvæltning fra erhvervene på husholdningerne ved en lavere PSO-afgift i form af højere løn til lønmodtagerne og lavere priser til forbrugerne?

Svar

Skatter og afgifter kan i sidste ende kun betales af personer, uanset om det umiddelbart påhviler fysiske personer eller virksomheder at betale. En skats incidens udtrykker, hvem der endeligt bærer skattebyrden, når priserne i økonomien bliver påvirket af skatten.

En afgift, der påhviler *dansk forbrug*, vil overvælttes fuldt ud i forbrugerprisen, hvis der er fuldkommen konkurrence og konstant skalaafkast. Under andre forhold gælder, at omfanget af overvæltning afhænger af, hvordan både udbydere og efterspørgere reagerer på prisændringer.

Er der ikke fuldkommen konkurrence, kan overvæltningen i princippet være større eller mindre end 100 pct. afhængig af konkurrencens karakter og efterspørgselskurvens form. Ofte vil overvæltningen dog være mindre end 100 pct., hvis virksomhederne i udgangspunktet har kunnet fastsætte prisen, så profitten maksimeres. Virksomhedens ejere vil i så fald bære en del af byrden. Hvem, der ender med at bære størstedelen af afgiftsbelastningen, afhænger af, om efterspørgslen eller udbuddet er mest prisfølsom.

Incidensen af skatter og afgifter på erhvervslivets *produktionsinput* kan afvige fra incidensen af forbrugsafgifter, fordi virksomhederne som reaktion på ændrede inputpriser kan substituere mellem forskellige produktionsinput.

Når skatter og afgifter på erhvervslivets produktionsfaktorer som arbejdskraft, kapital og energi øger virksomhedernes omkostninger, er det enten virksomhedens aftagere, ejere eller ansatte, der i sidste ende kan betale skatten. Det sker i form af enten en højere pris for den vare, virksomheden sælger, et lavere afkast af

investeringerne eller en lavere aflønning af arbejdskraften eller en kombination af alle tre muligheder.

Om det er virksomhedens aftagere, ejere eller arbejdskraften, der i sidste ende bærer byrden, afhænger af konkurrenceforholdene og prisfølsomheden for de forskellige produktionsfaktorer.

Kun i tilfælde af mangelfuld konkurrence, kan virksomhedens ejere bære dele af eller hele byrden ved en afgift. Ved tilstrækkelig stærk konkurrence reduceres avancerne og dermed en virksomheds muligheder for at kompensere for en skat eller afgift med lavere avancer. Der vil derfor ske enten fuld overvæltning i priserne eller fuld nedvæltning i lønningerne under fulkommen konkurrence.

Som udgangspunkt vil inputskatter på *udlandskonkurrerende erhverv* blive nedvæltet i det generelle lønniveau via reduceret produktivitet. Virksomheder, der er i konkurrence med virksomheder i andre lande, vil som udgangspunkt ikke kunne hæve prisen, uden at hele salget bortfalder (virksomhederne er pristagere). I stedet vil produktionsfaktorerne bære skattebyrden. Hvilken produktionsfaktor, der bærer størstedelen af byrden, afhænger dels af, hvilken faktor der er mest prisfølsom, og dels af virksomhedernes mulighed for at substituere mellem inputfaktorer i produktionen. Generelt vil den mindst prisfølsomme faktor – dvs. hvor udbuddet af faktoren ændres mindst for en given ændring i de relative priser – bære størstedelen af byrden.

I en lille, åben økonomi som den danske, hvor der er stor mobilitet af kapital på tværs af landegrænser, kan virksomhederne kun i begrænset omfang reducere det afkast, investorerne modtager for at binde kapital i virksomhederne. Hvis afkastet af kapitalen reduceres til under det risikokorrigerede normalafkast, vil virksomhederne reducere deres investeringer i Danmark, indtil de igen opnår det samme afkast af danske og udenlandske investeringer. Det betyder, at arbejdskraften ofte er den eneste produktionsfaktor, der i sidste ende kan bære skattebyrden. Det skal ses i lyset af, at arbejdskraften ikke flytter sig lige så let over landegrænser som kapital. På langt sigt giver lønningerne sig derfor ofte lettere end prisen på kapital.

For de *indenlandske konkurrerende erhverv* vil byrden også ved inputskatter kunne overvælttes i højere priser. Dvs. incidensen vil svare til en forbrugsafgift på disse erhvervs output.

I nogle tilfælde kan en skat eller afgift reducere indkomsten fra en faktor i uelastisk udbud. Det gælder fx landbrugsjord eller olie- og gasreserverne i Nordsøen. I sådanne tilfælde vil det alene være ressourceejerne, der bærer skattebyrden.

Konkrete skatte- og afgiftsinstrumenter kan have virkninger som er en kombination af alle tre forudsætninger.

Den eksisterende litteratur om incidens af skatter og afgifter gennemgås i Fullerton & Metcalf (2002).¹

Der er en lang række forhold, der påvirker virksomhedernes prissætning og lønpolitik mv. på kort sigt, hvilket gør det vanskeligt at påvise virkningen af konkrete afgiftsforhøjelser og lempelser empirisk. Der er imidlertid en række empiriske studier, der påviser, at skatte- og afgiftsændringer slår ud i pris- og lønændringer.

Besley og Rosen (1999) viste, at afgiftsændringer fuldt ud overvælttes i priserne og i en række tilfælde overvælttes mere end 100 pct., hvilket de tilskriver imperfekt konkurrence².

Der findes en omfattende empirisk litteratur, der påviser en tæt sammenhæng mellem selskabsskat og realløn. De empiriske studier tyder på, at lønmodtagerne via investeringsforvriddningen, nedvæltning i lønningerne og overvæltning af omkostningerne ved selskabsskatten i output-priserne bærer hovedparten af byrden ved selskabsskatten. Det skal i den forbindelse bemærkes, at alene den del af selskabsskatten, der påhviler normalafkastet af kapitalen, kan forventes at blive over- eller nedvæltet, mens selskabsskat på overnormal profit som udgangspunkt ikke over- eller nedvælttes, men reducerer overskuddet for ejerne. Den empiriske evidens for sammenhængen mellem selskabsbeskatning og reallønsniveau er gennemgået i besvarelsen af FIU spørgsmål nr. 500 (alm. del) af 5. september 2016.

Det er desuden veldokumenteret, at incidensen af beskatning af arbejdskraft er uafhængig af, om der er tale om indkomstskatter, der er pålagt lønmodtagerne, eller fx sociale bidrag, der er pålagt virksomhederne. Lønskatter som pålægges lønmodtagerne eller virksomhederne er i princippet beskatning af transaktionen mellem lønmodtager og virksomhed af varen arbejdskraft. Som beskrevet ovenfor afhænger muligheden for overvæltning eller nedvæltning af, hvor elastiske arbejdsudbuddet henholdsvis efterspørgslen efter arbejdskraft er.

Ooghe et al. (2007) fandt i et studie for seks europæiske lande, herunder Danmark, at over halvdelen af sociale bidrag betalt af arbejdsgiverne nedvælttes i lønningerne.³ Gavrilova et. al (2015) undersøgte incidensen af arbejdsgiverbetalte sociale bidrag i Norge og fandt, at en stigning i arbejdsgiverbidrag på 1 pct. fører til et fald i bruttolønnen på 0,66 pct.⁴

¹ Fullerton, D. & G.E. Metcalf (2002), "Tax Incidence", kapitel 26 i A.J. Auerbach og M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, Elsevier Science B.V.: 1788-1839.

² Besley, T.J., & H.S. Rosen (1999), "Sales Taxes and Prices: An Empirical Analysis", *National Tax Journal*, 52(2), 157-178.

³ Se Ooghe, E., Schokkaert, E., & Flechet, J. (2003), "The incidence of social security contributions: An empirical analysis", *Empirica*, 30(2), 81-106.

⁴ Se Gavrilova, E., F. Zoutman, A.-O. Hopland & J. Møen (2015), "Who Pays for the Payroll Tax? Quasi-Experimental Evidence on the Incidence of the Payroll Tax", CESifo working paper.

Deschênes (2012) fandt en sammenhæng mellem virksomhedernes elpris og efterspørgslen efter arbejdskraft, hvilket indikerer, at arbejdskraften bærer en del af byrden af afgifter på el i produktionen.⁵

Marion og Muehlegger (2011) undersøgte, hvordan afgifter på benzin og diesel såvel som afgifter og regulering, der øger produktionsomkostningerne for motorbrændstoffer, overvælttes i priserne. De konkluderer, at der i hovedreglen sker fuld overvæltning i forbrugerpriserne.

Fullerton og Heutel (2007) analyserer incidensen af afgifter på forurenende produktionsinput i en generel ligevægtsmodel og viser, at input-afgifter dels overvælttes i forbrugerpriserne på andre varer og dels nedvælttes i lønningerne under plausible antagelser.⁶

Ganapati et al. (2016) undersøgte incidensen af ændringer i energiomkostningerne for amerikanske fremstillingsvirksomheder. Deres resultater viser, at ændringer i energiomkostningerne overvælttes i priserne med omkring 70 pct. De viser endvidere, at overvæltningen i priserne er mindre for sektorer i konkurrence, mens ændringer i energiomkostningerne for virksomheder i sektorer med imperfekt konkurrence i gennemsnit overvælttes mere end fuldt ud i priserne. Den mindre overvæltning i konkurrenceudsatte sektorer kan afspejle, at en del af byrden nedvælttes i lønninger.⁷

I akademiske studier af fordelingsvirkninger af afgifter på varer, der anvendes som input i produktionen i andre virksomheder, er det udbredt at anvende den forudsætning, at afgifter på erhvervenes input i produktionen overvælttes i priserne på de varer, der forbruges af husholdningerne.⁸

⁵ Se Deschênes, O. (2012), "Climate Policy and Labor Markets" i D. Fullerton og C. Wolfram (eds.), *The Design and Implementation of U.S. Climate Policy*, University of Chicago Press, 2012.

⁶ Se Fullerton, D., & Heutel, G. (2007), "The general equilibrium incidence of environmental taxes". *Journal of Public Economics*, 91, 571–591.

⁷ Se Ganapati, S., J. S. Shapiro & R. Walker (2016), "Energy Prices, Pass-Through, and Incidence in U.S. Manufacturing", NBER Working Paper No. 22281, maj 2016.

⁸ Se fx Grainger, C. A., & C. D. Kolstad (2010): "Who Pays a Price on Carbon?", *Environmental and Resource Economics*, 46, 359-376 og Metcalf, G. E. (1999), "A Distributional Analysis of Green Tax Reforms", *National Tax Journal* 52: 665-681.