



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

3. april 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 228 (Alm. del) af 2. marts 2018 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (EL)

Spørgsmål

Har en sænkelse af afgifter, der ifølge Finansministeriets regnemodeller er fordelingsmæssigt neutrale, samme arbejdsudbudseffekter som en tilsvarende sænkelse af brugerbetaling på offentlige services, der ligeledes er fordelingsmæssigt neutrale? Vil ministeren, såfremt de ikke har samme arbejdsudbudseffekter, redegøre for, hvorfor man ikke mener at effekten er den samme, da tiltagene vel vil have samme effekt i forhold til øge indkomstens købekraft/den disponible indkomst? Ministeren bedes i det tilfælde, at arbejdsudbudseffekterne er forskellige henvise til empiri, der understøtter dette.

Svar

Ændringer i afgifter og tilskud til offentlige serviceydelser vil være fordelingsneutrale, såfremt den umiddelbare virkning på den disponible indkomsts købekraft er proportional med (købekraften af) den disponible indkomst i udgangspunktet¹.

I det følgende er der fokus på virkningerne af afgifter eller egenbetaling/tilskud, som knytter sig til specifikke varer og tjenester. En generel forbrugsafgift såsom moms vil være omtrent fordelingsneutral for så vidt angår købekraften af den disponible indkomst og vil derfor have en arbejdsudbudsvirkning, som omtrent svarer til ændringer i arbejdsmarkedsbidraget, *jf. nedenfor*.

Påvirkning af arbejdsudbuddet givet den umiddelbare fordelingsvirkning

Påvirkninger af arbejdsudbuddet vil generelt kunne opstå igennem tre kanaler, hvor virkningerne vil afhænge dels af fordelingsprofilen, dels af sammenhængen for den enkelte mellem indkomst og det forbrug, som afgiften eller egenbetalingen vedrører:

1. *En indkomsteffekt på timearbejdsudbuddet*, som skyldes, at de beskæftigede skal arbejde mindre for at opretholde samme (reale) forbrug ved en umiddelbar forøgelse af købekraften.

¹ Det bemærkes, at der kan konstrueres andre situationer, hvor indkomstforskellene opgjort ved Gini-koefficienten vil være uændrede, men dette vil ikke nødvendigvis være udtryk for en perfekt fordelingsneutral ændring.

2. *En substitutionseffekt på timearbejdsudbuddet*, som skyldes, at en reduktion af fx en afgift eller et øget offentlig tilskud vil forøge den reale købekraft af marginallønnen, hvilket øger gevinsten ved at yde en ekstra indsats.
3. *En deltagelseeffekt*, som skyldes, at nettokompensationsgraden (justeret for købekraft) ved beskæftigelse ændrer sig.

Indkomsteffekten vil for den enkelte afhænge af den umiddelbare virkning på købekraften og ikke af, om denne skyldes ændring af en afgift eller egenbetaling til en offentlig serviceydelse.

Substitutions- og deltagelseeffekterne vil i princippet afhænge af, i hvilket omfang en eventuel sammenhæng mellem den disponible indkomst og den umiddelbare virkning på købekraften er udtryk for en årsagssammenhæng, eller om der er tale om en korrelation drevet af en tredje faktor.

Såfremt en ændring i en afgift eller egenbetaling er fordelingsneutral, fordi alle vælger at lade det pågældende forbrug følge deres disponible indkomst (proportionalt), er der tale om en årsagssammenhæng. I dette tilfælde vil der være en positiv substitutionseffekt på timearbejdsudbuddet, da købekraften af marginallønnen i dette tilfælde reelt øges. Omvendt vil der ikke være en deltagelseeffekt, idet forholdet mellem købekraften af den disponible indkomst som beskæftiget og i overførselsalternativet ikke ændres.

Teoretisk set er en sammenhæng mellem disponibel indkomst og den umiddelbare virkning på købekraften på tværs af personer ikke nødvendigvis et udtryk for en årsagssammenhæng. Der kan i princippet være tilfælde, hvor forbruget af en given vare eller offentlig serviceydelse ikke afhænger direkte af indkomsten i sig selv, men hvor både indkomst og det pågældende forbrug afhænger af en tredje faktor (fx alder, uddannelsesniveau eller evner), som giver anledning til en korrelation mellem de to.

I forbindelse med forbrug af offentlige serviceydelser kan andre forhold medvirke til en mindre direkte sammenhæng mellem disponibel indkomst og det pågældende forbrug. Eksempelvis kan der være opstillet nogle kriterier for, hvornår den enkelte har ret til bestemte typer af sundhedsydelser, herunder udfaldet af sundhedsfaglige vurderinger. Effekterne af ændringer i en eventuel egenbetaling vil afhænge af den nærmere udformning af sådanne regler.

I tilfælde, hvor der ikke er tale om en årsagssammenhæng fra indkomst til forbrug, vil en omtrent fordelingsneutral nedsættelse af en afgift eller egenbetaling ikke have en substitutionseffekt på arbejdsudbuddet, men vil kunne have en negativ deltagelseeffekt².

² Den negative deltagelseeffekt kan tilskrives, at forøgelsen af købekraften (i niveau) vil være den samme både som beskæftiget og i overførselsalternativet, hvilket leder til en forøgelse af nettokompensationsgraden opgjort reelt (givet nettokompensationsgraden er større end 0 og mindre end 1).

Med mindre der er en klar formodning om andet, må det dog forudsættes, at en tydelig sammenhæng mellem den disponible indkomst og forbrug af en given vare eller offentlig serviceydelse er udtryk for, at det pågældende forbrug afhænger af den disponible indkomst.

Lavere afgifter og lavere brugerbetaling/øget tilskud til offentlige ydelser, som forudsættes at have samme umiddelbare fordelingsvirkninger, vil således *som udgangspunkt* have samme effekt på arbejdsudbuddet via højere realindkomst.^{3,4}

Ved afgiftsændringer, som er omtrent fordelingsmæssigt neutrale, skønnes arbejdsudbudsvirkningen som udgangspunkt generelt at svare til ændringer i arbejdsmarkedsbidraget. Det skyldes, at en hypotetisk ændring i satsen for arbejdsmarkedsbidraget vil påvirke den disponible indkomst omtrent lige meget opgjort i pct. for alle indkomstgrupper og på tværs af beskæftigede og ikke-beskæftigede. Når den disponible indkomst påvirkes på omtrent samme måde for beskæftigede og ikke beskæftigede, skyldes det, at overførslerne reguleres efter satsreguleringsprocenten, som påvirkes af arbejdsmarkedsbidraget, *jf. Skatteøkonomisk redegørelse 2017*. På samme måde medvirker reguleringen af beløbsgrænser mv. i skattesystemet (den såkaldte §20-regulering) til, at den disponible indkomst i vid udstrækning påvirkes forholdsmæssigt ens på tværs af indkomstgrupper.

Det skønnes, at en reduktion af arbejdsmarkedsbidraget, der giver et umiddelbart provenu på 5 mia. kr. (3,8 mia. kr. efter tilbageløb), vil have en selvfinansieringsgrad på 4,3 pct. Således vurderes det altså også, at arbejdsudbudsvirkningen af en fordelingsmæssig neutral reduktion af afgifterne med et umiddelbart provenu på 5 mia. kr. isoleret set vil give anledning til en selvfinansieringsgrad på 4,3 pct.

Afgifter på specifikke varer og tjenester vil derudover som udgangspunkt have en (forvridende) effekt på forbrugssammensætningen, hvilket blandt andet vil påvirke den samlede selvfinansieringsgrad, *jf. næste afsnit*.

Påvirkning af forbrugssammensætningen

Lavere afgifter og lavere brugerbetaling/øget tilskud påvirker ud over arbejdsudbuddet som udgangspunkt også forbrugets sammensætning, da specifikke afgifter og tilskud har betydning for de relative priser mellem forskellige varer og tjenester.

Forudsat at afgiften ikke er begrundet af eksternaliteter (fx miljømæssige) eller andre markedsfejl, vil en lavere afgift på en specifik vare eller tjeneste, som i sam-

³ Der vil dog i princippet kunne være mindre forskelle afhængigt af omfanget, hvormed forbrugssammensætningen påvirkes, *jf. også nedenfor*. Ændringen i forbrugssammensætningen betyder, at den vare eller tjeneste, for hvilken afgiften reduceres eller tilskuddet øges, vil udgøre en større andel af det samlede forbrug. Dette vil i sig selv bidrage til at øge købekraften af den disponible indkomst (og marginallønnen), hvilket vil have en mindre positiv effekt på arbejdsudbuddet. Denne (mindre) effekt vil afhænge af omfanget af ændringen af forbrugssammensætningen, hvilket igen afhænger af prisfølsomheden af efterspørgslen efter den pågældende vare eller tjeneste.

⁴ Finansministeriet har for nyligt i to svar til Folketinget skønnet over arbejdsudbudseffekterne af at ændre i brugerbetalingen til daginstitutioner og til tandpleje, *jf. svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 263 af 10. marts 2017 (FIU 263) og svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 440 af 6. juli 2017 (FIU 440)*. Ingen af ændringerne betragtet i disse svar er fordelingsmæssigt neutrale.

menligning med andre varer og tjenester er belagt med forholdsvis høje afgifter, medføre en reduktion af forbrugsforvridningen.

Omvendt vil lavere brugerbetaling/øget tilskud på en specifik vare, som i sammenligning med andre varer og tjenester er forbundet med et tilskud, medføre en forøgelse af forbrugsforvridningen (igen forudsat, at tilskuddet ikke er samfundsøkonomisk velbegrunderet som følge af eksternaliteter eller markedsfejl).

Det vil således have betydning for de samfundsøkonomiske konsekvenser, om forbrugerpriserne reduceres (via ændring af afgift eller tilskud) for en vare eller tjeneste, der i udgangspunktet er forbundet med relativt høje afgifter eller tilskud.

For normale goder (i økonomisk forstand) medfører lavere priser et øget forbrug. For en vare eller tjeneste, der i udgangspunktet er forbundet med relativt høje afgifter, vil den ændrede forbrugssammensætning isoleret set give anledning til en positiv selvfinansieringsgrad ved en (marginal) afgiftsnedsættelse. Omvendt vil den ændrede forbrugssammensætning isoleret set give anledning til en negativ selvfinansieringsgrad ved lavere brugerbetaling/øget tilskud på en vare eller tjeneste, der i udgangspunktet er forbundet med tilskud (set i forhold til andre varer eller tjenester).

Det betyder, at mens arbejdsudbudsvirkningen (givet sammenhængen mellem forbrug og indkomst) som udgangspunkt primært afhænger af det umiddelbare provenu og ikke af, om varen eller tjenesten i udgangspunktet er forbundet med afgift eller tilskud relativt til andet forbrug, så afhænger den samlede selvfinansieringsgrad heraf. Dertil kommer, at den samlede selvfinansieringsgrad afhænger af omfanget, hvormed forbrugssammensætningen påvirkes. Dette afgøres af prisfølsomheden af efterspørgslen efter den pågældende vare eller tjeneste, som kan variere på tværs af forskellige varer og tjenester samt eventuelle regler eller kriterier for, hvornår og i hvilket omfang den enkelte har adgang til en given vare eller tjeneste (primært relevant i forbindelse med visse offentlige serviceydelser).

Det betyder også, at såfremt der sammenlignes tiltag med samme provenuvirkning *efter* tilbageløb og adfærd, så vil den umiddelbare provenuvirkning – og dermed arbejdsudbudsvirkningen – kunne være forskellig afhængigt af, om varen eller tjenesten i udgangspunktet er forbundet med afgift eller tilskud relativt til andet forbrug samt omfanget hvormed forbrugssammensætningen påvirkes.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister