

## **Topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger er undervurderet**

*Danske og internationale forskningsresultater peger på, at skatteyderne reagerer kraftigere på indkomstskatter end hidtil lagt til grund ved i centraladministrationens regnekonventioner. Det betyder, at topskatten indebærer meget store samfundsøkonomiske omkostninger og bør afskaffes.*

*Det er et misforstået forsigtighedsprincip at regne med små adfærdseffekter. Det risikerer at konservere det eksisterende skattesystem og modvirke reformer. Forsigtighed kan højst tilsige at vælge at overfinansiere afskaffelsen, ikke at bevare topskatten.*

### **Indledning**

Alt tyder på, at en reduktion i topskatten har en højere selvfinansierungsgrad, end vi hidtil har regnet med.

Selvfinansierungsgraden er ikke bare et udtryk for, hvor meget af det umiddelbare provenutab der kommer igen som følge af adfærdssændringer ved en skattelettelse. Endnu mere vigtigt, så er selvfinansierungsgraden udtryk for, hvor store marginale samfundsøkonomiske omkostninger der er ved en skat for borgerne - vel at mærke ud over, hvad det offentlige får i provenu. Ved en selvfinansierungsgrad på 50 pct. (eller 0,5) koster det således borgerne 2 kr. for hver krone, der kommer ind i provenu. Ved en selvfinansierungsgrad på 90 pct. koster det borgerne 10 kr. for hver krone. Ved en selvfinansierungsgrad over 100 pct. er der rent tab for begge parter.

Derfor er det ikke afgørende, om en skat har en selvfinansierungsgrad på over eller under 100 pct. Det er kun, hvis man opfatter staten som en monopolist uden interesse i borgernes velfærd, at selvfinansierungsgraden bør op omkring 100 pct. Selv ved selvfinansierungsgrader et stykke under én er de samfundsøkonomiske omkostninger høje, og alarmklokkerne bør begynde at ringe.

Selvfinansierungsgraden er bestemt af tre faktorer: 1) skattesatsens størrelse, 2) skattebasens bredde (ved topskatten størrelsen af bundfradraget) og 3) skattebasens følsomhed, teknisk set udtrykt ved dens elasticitet. Jo højere skattesats, jo større bundfradrag og jo højere en elasticitet, desto større selvfinansierungsgrad.

Langt størstedelen af det offentlige provenu kommer fra skatter med selvfinansierungsgrader klart under 100 pct. Over 90 pct. skatteprovenuet stammer fra relativt flade skatter: Indkomstskat (bortset fra topskat), moms, selskabsskat og PAL-skat. Men der er enkelte skatter og afgifter, hvor en eller flere af de tre faktorer spiller så kraftigt ind, at selvfinansierungsgraden kan komme op omkring 100 pct. Dem er der med rette fokus på. Ifølge regeringens egne vurderinger har registreringsafgiften på biler, afgifterne på benzin og diesel, spiritus og tobak selvfinansierungsgrader i omegnen af 100 pct.

Spørgsmålet er, hvor høj topskattens selvfinansierungsgrad er.

Det er trivielt at beregne den effektive topskattesats og omfanget af topskatteydernes indkomstmasse under bundgrænsen. Det centrale spørgsmål knytter sig til størrelsen af skattebasens elasticitet. Hvor meget ændrer topskattebasen sig ved en nedsættelse af satsen?

Ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er det ikke afgørende, om der også er eventuelle afledte effekter på de offentlige udgifter. Derfor er det vigtigt at se på, hvad elasticiteten betyder for selvfinansierungsgraden før afsmitning på udgifterne. Jeg vender tilbage til spørgsmålet om udgiftssiden.

## Vi undervurderer topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger

## De nuværende regnekonventioner

De regnekonventioner, der anvendes i centraladministrationen, baserer sig på Graversen og Smith (1998)<sup>1</sup> (jf. Finansministeriet 2002). Her er elasticiteten estimeret ud fra en stikprøve fra 1996 på 3500 danskere udtrukket af Danmarks Statistik. Der er altså tale om en knap tyve år gammel stikprøve.

Finansministeriet (2002)<sup>3</sup> beregner på baggrund af Graversen og Smith (1998)<sup>4</sup> en substitutionselasticitet<sup>5</sup> på gennemsnitlig (indkomstvejet) 0,1 (samt en beskeden indkomstelasticitet). Den er højere for kvinder end mænd, og højere for lave end høje indkomster. Det vil altså sige, at kvinders arbejdsudbud reagerer kraftigere end mænds, og at personer med lave indkomster reagerer kraftigere end dem med høje. Der er alene tale om en elasticitet for det kvantitative arbejdsudbud, altså hvor mange timers arbejde der udbydes. Der indgår således ikke andre effekter på skattebasen af ændringer i beskatningen.

Denne elasticitet er blevet anvendt som beregningskonvention ved skatnedsættelsen i 2004 og efterfølgende personskatteændringer frem til 2012, herunder ved udmøntningen af Skattekommissionens reformforslag fra 2009. Ifølge Skattekommissionen er der tale om et konservativt skøn.

## Er vi blevet klogere siden slutningen af 90'erne?

Der er meget stærke indikationer for, at beregningskonventionen bør revideres. De peger i retning af, at der bør lægges en elasticitet for det mellem-korte sigt på 0,3 til grund frem for 0,1.

Det er især på to områder, vi er blevet klogere.

For det første er der gennemført en række nyere analyser af både danske og udenlandske data, så der nu er et betydeligt større erfaringsgrundlag. Der er desuden foretaget analyser af andre effekter end den kvantitative arbejdsudbudseffekt.

For det andet har nyere analyser vist, at tidligere studier har overset friktionseffekter, som fører til en undervurdering af skattebasens elasticitet og til meget blandede resultater. Et argument for forsigtighed ved valg af elasticitet har således været, at studier fra forskellige lande, forskellige tidspunkter og med forskellige metoder (ved anvendelse af henholdsvis mikrodata og makrodata på tværs af lande) gav store udsving i de målte elasticiteter. I nogle tilfælde er elasticiteterne meget små, mens ikke mindst sammenligninger på tværs af lande har vist høje elasticiteter (jf. Prescott (2004)<sup>6</sup>).

<sup>1</sup> E.K. Graversen og N. Smith: "Labour Supply, Overtime Work and Taxation in Denmark". Centre for Labour Market and Social Research. WP 98-06. August 1998

<sup>2</sup> Finansministeriet: "Fordeling og incitamenten". 2002.

<sup>3</sup> Op.cit.

<sup>4</sup> Op.cit.

<sup>5</sup> Substitutionselasticiteter udtryk for, hvor meget en marginal indkomstfremgang påvirker valget mellem arbejde og fritid. Indkomsteffekten er udtryk for, hvor meget en gennemsnitlig indkomstfremgang påvirker dette valg. De trækker typisk i hver sin retning. En bedre marginal aflønning tilskynder til at øge arbejdsudbuddet, mens en højere gennemsnitsindkomst reducerer tilskyndelsen. En skat med et stort bundfradrag - som topskatten - har ikke så stor indflydelse på gennemsnitsindkomsterne i forhold til på marginal aflønningen. Samtidig er indkomstelasticiteten ofte størrelsesmæssigt mindre end substitutionselasticiteten. Derfor er indkomsteffekten af underordnet betydning. Endvidere er det alene substitutionselasticiteten, som spiller en rolle for skatternes forvriddning.

<sup>6</sup> E.C. Prescott: "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?". Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review July 2004.

### Friktion forklarer varierende skøn

Chetty (2012)<sup>7</sup> har imidlertid - ikke mindst på grundlag af danske data - påvist, at ændringer i arbejdsudbud mv. er påvirket af friktion hos både lønmodtagere og virksomheder. Det er en effekt, som kendes i forvejen fra anskaffelser af længerevarende forbrugsgoder. Pointen er, at der er en omkostning forbundet med at skifte arbejdsudbud. Derfor er der en træghed i tilpasningen til ændringer i beskatningen. Konsistent med denne forventning viser analyser gennemgående (jf. nedenfor), at den målte elasticitet ved små skatteændringer er mindre end ved større. Ved større skatteændringer er gevinsten ved at ændre adfærd større og kan derfor bedre begrunde at afholde de kortsigtede friktionsomkostninger. Et parallelt fænomen er, at der kan gå noget tid fra en ændring af bilafgifterne til familien vælger at skifte bil, selv om de med den nye afgift foretrækker - og på sigt får - en anden model.

Chetty (2012)<sup>8</sup> kan ligefrem konkludere, at 15 analyser (herunder tre danske) fra forskellige lande, tidspunkter og metoder er statistisk konsistente med en elasticitet på 0,33 (det estimerede bånd er 0,28 til 0,54) for skattepligtig arbejdsindkomst efter hensyntagen til friktion. Det kan altså ikke afvises, at der er den samme elasticitet på tværs af tid og sted, selv om studierne umiddelbart finder meget divergerende resultater. Chetty et al (2010)<sup>9</sup> finder således på baggrund af danske registerdata fra 1994-01 et nedre estimat for elasticiteten på 0,34.

Chetty et al. (2011,4)<sup>10</sup> anbefaler på baggrund af sine analyser generelt at anvende en elasticitet for arbejdsudbuddet på 0,3 ved kalibreringen af makroøkonomiske modeller:

*“Based on our reading of the macro evidence, we recommend calibrating macro models to match Hicksian elasticities of 0.3 on the intensive and 0.25 on the extensive margin”.*

Bækgaard (2010<sup>11</sup>, 2012<sup>12</sup>, 2014<sup>13</sup>) har som led i Finansministeriets undersøgelse af elasticiteten af skattepligtig indkomst fremført en tilsvarende kritik af, at almindeligt anvendte metoder undervurderer elasticiteten i danske studier på grund af friktion. Ved at benytte en statistisk metode (fejlkorrektion), som tager hensyn hertil, når han på basis af en stikprøve på 3,3 pct. af befolkningen i perioden 1994-2006 frem til en elasticitet i samme størrelsesorden som Chetty et al.<sup>14</sup> Ved den almindeligt anvendte metode (difference-in-difference) og uden hensyn til friktion fremkommer et estimat for elasticiteterne på i gennemsnit under 0,1, men modellens antagelser er ikke opfyldt, og resultaterne derfor ikke gyldige. Holmström og Cederlund (2007)<sup>15</sup> kom til et lignende resultat ved anvendelse af svenske data og de to estimationsmetoder.

Der er altså sket betydelige metodiske fremskridt, som samtidig giver mere ensartede estimater.

<sup>7</sup> R. Chetty: "Bounds on Elasticities With Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply". *Econometrica* vol. 80. No. 3, May 2012.

<sup>8</sup> Op.cit.

<sup>9</sup> R. Chetty, J.N. Friedman, T. Olsen og L. Pistaferri: "Adjustment Costs, Firm Responses, and Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records". Centre for Applied Microeconomics WP 2010-03.

<sup>10</sup> R. Chetty, A. Guren, D. Manoli og A. Weber: "Are Micro and Macro Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margin". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 2011

<sup>11</sup> H. Bækgaard: "Earned Income Responses to Tax Changes in Denmark", Paper presented at EPRN conference June 2010.

<sup>12</sup> H. Bækgaard: "Elasticiteten af skattepligtig indkomst". *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 150 (2012)

<sup>13</sup> H. Bækgaard: "The Differences-in-Differences Approach with overlapping differences - Experimental Verification of Estimation Bias" *Dream WP 2014-3*, May 2014

<sup>14</sup> Op.cit.

<sup>15</sup> B. Holmlund og M. Söderström: "Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach. *CESIFO WP 2121* (2007)

## Nyere danske undersøgelser

Der er som nævnt foretaget en række studier på både danske og internationale data siden Graversen og Smith (1998)<sup>16</sup>. Der er kommet nye data til, nye metoder og flere effekter.

Skatteministeriet (2008)<sup>17</sup> har som led i kalibreringen af en skatteberegningsmodel, STØV, inddraget effekter for det kvalitative arbejdsudbud. Endvidere er modelleret en virkning på det langsigtede kvalitative arbejdsudbud ved ændret uddannelsesincitament som følge af skatteændringer. Effekterne er ikke direkte estimeret på danske data, men fastlagt bl.a. ud fra det på daværende tidspunkt begrænsede foreliggende internationale empiriske materiale. På grundlag af de senere analyser på danske data, må den kvalitative effekt vurderes som forsigtigt fastsat, mens det fortsat kun er begrænset med studier af uddannelseseffekten. STØV-modellens adfærdseffekter ved en ændring af topskatten svarer til en samlet elasticitet på omkring 0,2.

Chetty et al. (2010)<sup>18</sup> estimerer som sagt elasticiteten for arbejdsindkomst på danske data til mindst 0,34. Bækgaard (2012)<sup>19</sup> finder elasticiteter ligeledes for arbejdsindkomst (dvs. grundlaget for arbejdsmarkedsbidraget) på 0,39 (mænd) og 0,13 (kvinder).

Ideelt set bør samtlige effekter medregnes, som påvirker den skattepligtige indkomst ved en skatteændring - bortset fra omflytning af indkomst mellem skattebaser eller enkelte indkomstår. Det er udgangspunktet for begrebet elasticiteten af skattepligtig indkomst, som blev introduceret af Feldstein (1995)<sup>20</sup>.

Kleven og Schultz (2013)<sup>21</sup> har estimeret elasticiteten af skattepligtig indkomst på danske data omfattende samtlige skatteydere siden 1980. Det giver umiddelbart varierende resultater, men større skatteændringer giver systematisk større elasticiteter, således som forekomsten af friktion tilsiger. "A difference-in-difference approach based on the graphical analysis produces elasticities in the range of 0.2 - 0.3," hvilket angives som et af studiets hovedresultater (2013,3).

Det understøtter således Chetty et als<sup>22</sup> anbefaling om at anvende en elasticitet på 0,3. Selv om sådanne analyser foretages på hele den skattepligtige indkomst, er der flere effekter, som (antagelig) ikke bliver fanget.

For det første viser studier med en begrænset tidshorizont ikke den langsigtede uddannelseseffekt. Derimod vil der i en vis udstrækning være en kortsigtet negativ effekt på arbejdsudbuddet af øget uddannelse med i estimationen. Når uddannelsesomfanget stiger som følge af bedre incitament, får det i første omgang arbejdsudbuddet og den skattepligtige indkomst til at falde, hvis flere vælger at uddanne sig frem for at arbejde. Det undervurderer den reelle elasticitet på kort og lang sigt. For det andet kan ændringerne påvirke adfærden hos andre end dem, der umiddelbart betaler topskat. Omvendt kan en del af den målte variation skyldes kortsigtet indkomsttransformation.

Kreiner, Leth-Petersen og Skov (2014)<sup>23</sup> har i forbindelse med Forårspakke 2.0. i 2010 vist, at en lille gruppe på 5 pct. af skatteyderne omplacerede indkomst fra 2009 til 2010 i betydeligt omfang for at drage nytte af den lavere marginalsat. I det omfang der blot flyttes indkomst fra

<sup>16</sup> Op.cit.

<sup>17</sup> Skatteministeriet: "Rapport om Skatternes Økonomiske Virkning", januar 2008

<sup>18</sup> Op.cit.

<sup>19</sup> Op.cit.

<sup>20</sup> M. Feldstein: "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act". Journal of Political Economy 103 (1995)

<sup>21</sup> H. Kleven og E. Schultz: "Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms". WP August 2013

<sup>22</sup> Op.cit.

<sup>23</sup> C.T. Kreiner, S. Leth-Petersen og P.E. Skov: "Year-End Tax Planning of Top Management: Evidence from High-Frequency Payroll Data", American Economic Review: Papers & Proceedings 2014

**Vi undervurderer topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger**

et tidspunkt til et andet eller én base til en anden, vil anvendelsen af elasticiteten til at beregne selvfinansierungsgrader give for højt et estimat.

Kreiner, Munch og Whitta Jacobsen (2013)<sup>24</sup> har set på skattesystemets påvirkning på incitamentet til at søge efter mere produktiv beskæftigelse og fundet en betydelig effekt. Omregnet til elasticitet af skattepligtig arbejdsindkomst svarer det til 0,3 som følge af mobilitet (en robusthedsanalyse tyder på et bånd på 0,15-0,35). En væsentlig pointe i dette studie er, at ændringer i beskatningen påvirker andre skatteydere end dem, der umiddelbart betaler skatten i udgangssituationen. En nedsættelse af topskatten påvirker således søgeaktiviteten ikke alene blandt aktuelle topskatteydere, men også potentielle topskatteydere. Den fundne effekt kommer derfor til dels oveni effekterne fra mere traditionelle studier af skattepligtig indkomst.

**Er anbefalingen om en elasticitet på 0,3 holdbar?**

De studier, der estimerer elasticiteten af skattepligtig indkomst eller skattepligtig arbejdsindkomst på danske data, understøtter således anbefalingen fra Chetty et al (2012) om at anvende en elasticitet på 0,3. Der er dog også effekter derudover, som trækker i begge retninger. Spørgsmålet er, om det rækker afgørende ved anbefalingen.

Kortvarig indkomstomflytning fra ét år til et andet som den fundet hos Kreiner, Leth-Petersen og Skov (2014)<sup>25</sup> bør ikke indgå i elasticiteten (i modsætning til vedvarende provenueffekter af skattetænkning, som både påvirker de offentlige finanser og de samfundsøkonomiske omkostninger ved beskatning). Det er imidlertid ikke plausibelt, at de estimerede elasticiteter udelukkende dækker over indkomsttransformation uden betydning for forvriddningen eller de langsigtede offentlige finanser. Kleven og Schultz-studiet (2013)<sup>26</sup> følger en kontrolgruppe og en behandlingsgruppe i perioden før og efter skatteændringen og viser, at indkomsterne bevæger sig parallelt frem til skatteændringen og derefter udviser en stigende diskrepans (jf. figuren). Det tyder på, for det første at friktionseffekten (som kommer gradvist) er stærkere end transformationseffekten (som er kortvarig), og for det andet, at den estimerede elasticitet ikke af den grund er væsentlig overvurderet.

Givet at der som nævnt også er effekter, som trækker i den modsatte retning, og at Chetty (2012)<sup>27</sup> har valgt en anbefaling fra den lave ende af intervallet, er der ikke basis for at rokke ved anbefalingen.

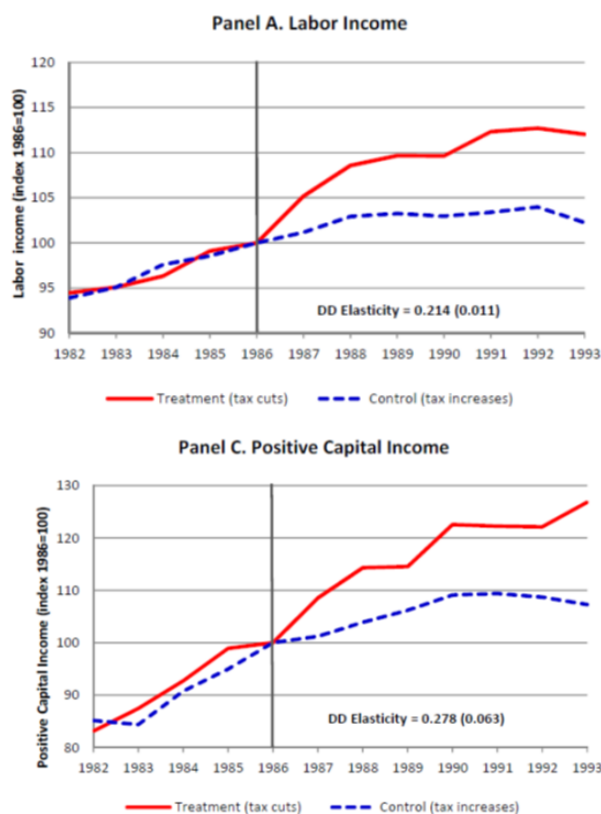
<sup>24</sup> C.T. Krenier, J.R. Munch og H.J. Whitta-Jacobsen: "Taxation and the Long Run Allocation of Labor: Theory and Danish Evidence". IZA Discussion Paper No. 8246 (June 2014).

<sup>25</sup> Op.cit.

<sup>26</sup> Op.cit.

<sup>27</sup> Op.cit.

Vi undervurderer topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger



**Afsmitning på udgiftssiden?**

Det har været anført af Finansministeriet<sup>28</sup>, at alene stigende kvantitativt arbejdsudbud bør indgå ved beregningen af selvfinansieringsgraden. Stigende kvalitativt arbejdsudbud - dvs. højere produktivitet - slår derimod igennem både på den offentlige indtægtsside og udgiftsside, så effekterne ophæver hinanden.

Det bør dog først bemærkes, at det er selvfinansieringsgraden før eventuelle afsmittende virkninger på udgiftssiden, der er relevant for forvriddningstab ved beskatning. Udgiftssiden er derimod relevant for de offentlige finanser.

Det er korrekt, at stigende produktivitet i den private sektor vil øge de offentlige lønudgifter, hvis det kommer som "manna fra himlen". Det er f.eks. tilfældet ved en nedsættelse af selskabsskatten, som vil øge investeringerne og dermed arbejdskraftens produktivitet. Det vil føre til en stigning i lønningerne i den private sektor. Den offentlige sektor kan kun tiltrække en uændret beskæftigelse ved også at øge lønningerne for de offentligt ansatte, selv om deres produktivitet ikke er steget<sup>29</sup>.

En stigning i produktiviteten som følge af lavere personskat vil derimod omfatte både den offentlige og den private sektor. Der er ingen holdepunkter for, at offentligt ansatte ikke også vil vælge at øge produktiviteten, f.eks. være mere tilbøjelige til at søge og gøre sig fortjent til

<sup>28</sup> L.H. Petersen: "Vi kan ikke se bort fra udgifterne". Børsens kronik 29. juli 2014.

<sup>29</sup> Det vil dog ikke være økonomisk hensigtsmæssigt at opretholde fordelingen mellem offentlig og privat beskæftigelse ved stigende produktivitet i én af sektorerne. Tværtimod bør beskæftigelsesandelen alt andet øges i den sektor, hvor produktiviteten øges. Det er ligeledes inoptimalt at reducere produktiviteten i den private sektor for at reducere lønomkostningerne i den private.

**Vi undervurderer topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger**

lederstillinger. Derfor modsvarer stigende lønninger af stigende produktivitet i den offentlige sektor, således at lønsummen er uændret ved at producere det samme som hidtil.

Det bør samtidig bemærkes, at stigningen i løn og produktivitet ved lavere personskat ikke er gratis for lønmodtagerne, som tværtimod må afholde flere søgeomkostninger, arbejde hårdere og så videre. Derfor virker lønstigningen hos de lønmodtagere, som øger deres produktivitet, ikke løndrivende på andre - modsat tilfældet, hvor produktivitet- og lønstigningen kommer som manna fra himlen.

Når det gælder de offentlige lønudgifter, virker stigende produktivitet helt som stigende arbejdsudbud ved personskattelettelser.

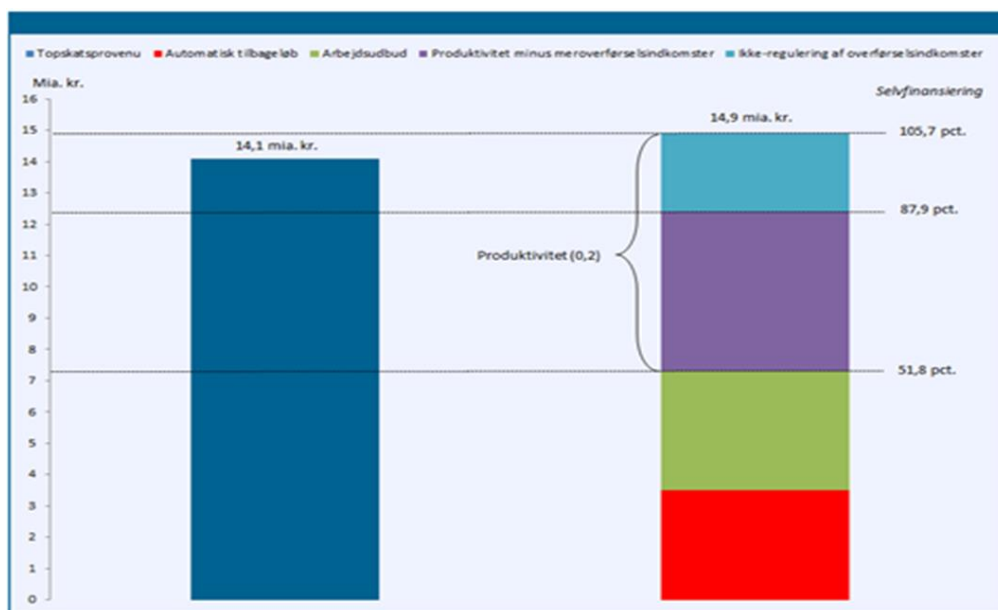
I modsætning til de offentlige lønudgifter vil en stigning i den private sektors lønninger føre til en stigning i den såkaldte satsreguleringsprocent, som regulerer de offentlige overførselsudgifter til pension, dagpenge mv. Derfor er der umiddelbart en afsmittende effekt, som modificerer merprovenuet fra øget produktivitet. Der er dog tale om en ekstraordinær gevinst, som man politisk kan vælge ikke at lade slå igennem på overførselsindkomsterne. Det vil stille overførselsindkomstmottagerne på samme måde ved en skattenedsættelse, som hvis man undlod nedsættelsen.

**Omtrent selvfinansierende at afskaffe topskatten**

Som det fremgår af figuren, ville det umiddelbare provenutab ved en afskaffelse af topskatten være godt 14 mia. kr. En andel (markeret med rødt) vil komme tilbage igen i kraft af automatisk tilbageløb fra moms og andre afgifter. Antages det kvantitative arbejdsudbud at reagere svarende til en elasticitet på 0,1, q det en selvfinansieringsgrad på knap 52 pct. Det svarer omtrent til selvfinansieringsgraden ved den eksisterende beregningskonvention.

Ved en elasticitet på 0,3 er selvfinansieringsgraden knap 106 pct.

Hvis det lægges til grund, at 0,1 af de 0,3 vedrører det kvantitative arbejdsudbud, mens de resterende 0,2 vedrører det kvalitative (dvs. højere produktivitet), vil satsreguleringen af overførselsindkomsterne umiddelbart medføre en ekstra udgift. Det reducerer selvfinansieringsgraden til knap 88 pct.





**Vi undervurderer topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger**

Som nævnt er det imidlertid selvfinansieringsgraden før eventuelle udgiftskonsekvenser, som er af betydning for skattesystemets forvridding. Og samtidig er det en politisk beslutning, om man vil undlade at lade overførselsindkomsterne få en ekstra gevinst.

Under alle omstændigheder er en selvfinansieringsgrad i omegnen af 100 pct. en indikator for en uholdbar stor forvridding, som bør få alarmklokkerne til at ringe.

**Misforstået forsigtighedsprincip**

Et lavt skøn for elasticiteten kan udlægges - og er ofte blevet det - som et klogt forsigtighedsprincip til gavn for de offentlige finanser. Det er jeg i stigende grad blevet tvivlende overfor.

En lav elasticitet vil korrekt nok begunstige de offentlige finanser, når først det er blevet besluttet at gennemføre en skattenedsættelse. I så fald er det mere sandsynligt, at nedsættelsen vil give statskassen overskud end underskud.

Derimod vil et lavt skøn elasticiteten ikke være til gunstig for de offentlige finanser, når det skal besluttes, om der skal gennemføres en reform. Et konservativt skøn vil da derimod medvirke til at bevare det eksisterende skattesystem og få reformer til at virke mindre gavnlige og værd at give sig i kast med. Mindre gevinst og eller større omkostning plejer at føre til mindre efterspørgsel. Det samme må forventes at gælde for reformer.

I værste fald kan et for lavt elasticitetsskøn tilskynde til ligefrem at sætte marginalsatten op. Et mere systematisk forsigtighedsprincip tilsiger derfor anvendelsen af et højt skøn ved skatteforhøjelser og ved vurderingen af forvriddingstab.

Det bør dog stærkt anbefales som udgangspunkt at anvende et middelret skøn. Hvis der er ønske om at øge sikkerheden for provenuet, kan nedsættelser af marginalsatten i stedet overfinansieres.

Det bør samtidig helt generelt bemærkes, at der ikke er et økonomisk rationale for at vægte hensynet til de offentlige finanser højere end andre hensyn i et forsigtighedsprincip. En svækkelse af de offentlige finanser kan naturligvis indebære samfundsøkonomiske omkostninger, men de bør indgå på lige fod med andre samfundsøkonomiske hensyn.

Det gælder desuden, at med budgetloven er der nu indført en mekanisme, som (sammen med de eksisterende EU-grænser for underskud mv.) sikrer, at regering og Folketing vil være forpligtet til at reagere på et eventuelt mindreprovenu ved en skattereform.

**Konklusion**

Det er forståeligt og fornuftigt, at centraladministrationen ikke ændrer beregningskonventioner hyppigt og på grundlag af en enkelt ny undersøgelse. Den nuværende konvention bygger imidlertid på snart tyve år gamle data, og der er kommet et væsentligt antal nye studier på danske og internationale data til.

De taler for at følge anbefalingen fra Chetty et al (2012)<sup>30</sup> om at anvende en elasticitet på 0,3. Det peger på, at det er omtrent selvfinansierende at afskaffe topskatten.

Den vigtige pointe er ikke, at en afskaffelse af topskatten slet ikke skal finansieres. Det kan Folketinget vælge at gøre ud fra et forsigtighedsmotiv (som dog kan være vanskeligt at begrunde). Det vigtige er derimod indikationen af, at topskatten indebærer uacceptabelt høje samfundsøkonomiske omkostninger.

<sup>30</sup> Op.cit.