

CEPOS ARBEJDSPAPIR 40:

TID TIL REVISION AF BEREGNINGSKONVENTIONERNE

04-01-2017

AF OTTO BRØNS PETERSEN

RESUMÉ

Centraladministrationens beregningskonventioner for adfærdseffekten af skatteændringer bygger på et 20 år gammelt studie. En række nye udenlandske og navnlig danske studier peger på en betydeligt større effekt. Det er f.eks. muligt, at det er selvfinansierende at afskaffe topskatten. Det marginale forvriddingstab er meget højt.

ISBN: 978-87-92581-59-4

Offentliggjort i Samfundsøkonomen 2016:4.

Skattesystemet påvirker allokeringen af en stor del af indkomsten i det danske samfund – alt efter opgørelsesmetode er skattetrykket på mellem 43 og 63 pct. (Skatteministeriet 2016). Den marginale skat i forhold til indkomsten efter skat er 2:1 for en topskatteyder. Derfor kan selv beskedne adfærdseffekter have stor økonomisk betydning.

Man kan mene meget forskelligt politisk om, hvor store samfundsøkonomiske konsekvenser af beskatningen det er værd at acceptere for at opnå bestemte politiske mål. Men der er grund til at skabe så nøgternt et overblik over de faktiske konsekvenser som muligt. Desværre kan de politiske holdninger til målene ind imellem snige sig ind i diskussionen af selve beregningsgrundlaget.

I det lys er det ikke så overraskende, at centraladministrationen er tilbageholdende med hyppige revisioner af sine beregningskonventioner. De er dog efterhånden ved at være noget bedagede både metodemæssigt og i lyset af en række nye empiriske resultater. Det kan føre til dårlig skattepolitik og taler for, at tiden til en revision er inde.

HVILKEN ROLLE SPILLER ADFÆRDSÆNDRINGER ØKONOMISK?

Beskatningens adfærdsvirkninger spiller en rolle i især tre sammenhænge:

For det første for de offentlige finanser. Ved f.eks. en nedsættelse af skatten afgør adfærdseffekterne størrelsen af det mindreprovenu, som skal finansieres. Ofte måles adfærden ved den såkaldte selvfinansieringsgrad, som angiver, hvor stor en del af det umiddelbare ("mekaniske") mindreprovenu, der kommer ind igen efter adfærd. Ved en selvfinansieringsgrad på eksempelvis 60 pct. kommer 60 kr. hjem igen i afledt merprovenu ved en skattelettelse på umiddelbart 100 kr.

For det andet bestemmer adfærdsvirkningen de samfundsøkonomiske omkostninger – forvriddingstabet – ved beskatning. Selv om fokus i danske økonomiske diskussioner overraskende ofte er på de offentlige finanser, er det selvsagt forvriddingen, som er samfundsøkonomisk central. Det er ikke adfærden i sig selv, som er problemet. Men det koster skatteyderen noget at ændre adfærd. Hvis skatteyderen ellers bærer sig hensigtsmæssigt ad, vil adfærdsændringen blive strakt så langt, at den marginale omkostning svarer til den marginale gevinst ved adfærdsændringen. For den marginalt opkrævede 100 krone vil en adfærdsændring svarende til 60 kr. indebære et samfundsøkonomisk tab på også 60 kr. Det offentlige vil kun få 40 kr. i provenu, men de vil koste skatteyderen 100 kr. Som det ses, er der et interessant sammenfald mellem selvfinansieringsgraden og forvriddingstabet. Man kan altså i visse tilfælde måle begge dele med samme målestok.

For det tredje kan adfærdsvirkninger spille en rolle for makroøkonomiske bevægelser f.eks. efter et chok til økonomien (et interessant spørgsmål, som jeg desværre må lade ligge i denne artikel).

Derimod spiller adfærdsændringer ikke nødvendigvis en rolle ved fordelingspolitiske beregninger. Selv om en skattelettelse på marginal 100 kr. kun ender med at koste statskassen 40 kr. efter adfærd (stadig ved en selvfinansieringsgrad på 60 pct.), er gevinsten for skatteyderen de fulde 100 kr. Der er som sagt en gevinst på mindre forvriddningstab på 60 kr. oveni nettobesparelsen på 40 kr. Derfor er det almindelig praksis i fordelingspolitiske beregninger at regne med de umiddelbare provenuvirkninger før adfærd.

ADFÆRD MÅLT VED ELASTICITETER

Som på andre områder er det normalt at forsøge at samle adfærdseffekterne i elasticiteter i skatteøkonomiske analyser. De opfanger virkningen af indkomstændringer via skattesystemet på arbejdsudbud, forbrug og andet.

Der er i princippet to typer af elasticiteter i spil. Den såkaldte Hicks-elasticitet viser adfærden under antagelse af, at skatteprovenuet føres tilbage til skatteyderne igen som et fast beløb. Hicks-elasticiteten er den relevante ved beregning af forvriddningstab. Indkomsteffekten har ingen indflydelse på forvriddningen. Marshall-elasticiteten viser derimod den samlede effekt uden tilbageførsel. Den består altså af summen af Hicks-elasticiteten og en indkomsteffekt. Marshall-elasticiteten kan modsat Hicks-elasticiteten være både positiv og negativ, afhængig af indkomsteffekten.

I nogle tilfælde er det Marshall-elasticiteten, der er relevant ved beregning af selvfinansieringsgrader. I så fald kan man ikke umiddelbart bruge selvfinansieringsgrader som udtryk for forvriddningstab¹. Strengt taget kan selvfinansieringsgraden være negativ samtidig med, at der er et forvriddningstab. Der er dog flere grunde til, at man – som jeg vil inden for rammerne af denne artikel – kan tillade sig at se bort fra den mulige afvigelse mellem Hicks- og Marshall-elasticiteten. I danske analyser er indkomsteffekten således typisk meget lille. Desuden vil de fleste skatteændringer i sidste ende blive finansieret². Og endelig spiller indkomsteffekten en aftagende rolle med en skats progression³.

¹ Indregning af automatisk tilbageløb kan ligeledes give en afvigelse.

² En indkomstskattelettelse vil før eller siden give mindre råderum til indkomstoverførsler, offentlige investeringer eller offentligt forbrug, som vil have en indkomsteffekt, medmindre de ikke har værdi for borgerne.

³ Jo mere progressiv en skat er, desto større er marginals-katten i forhold til gennemsnitsskatten. Marginals-katten er afgørende for styrken af substitutionsvirkningen (via Hicks-elasticiteten), mens gennemsnitsskatten bestemmer effekten via indkomsteffekten.

HVILKE ADFÆRDSÆNDRINGER BØR TÆLLES MED?

I princippet bør alle adfærdseffekter i skattesystemet tælles med over alt. En skat kan dels påvirke sin egen base på talrige måder, dels kan en skat påvirke baserne for andre skatter.

Der har traditionelt været størst fokus på arbejdsudbud (typisk målt i timer) i skatteøkonomiske analyser. Fritid er ubeskattet, mens arbejdsindkomst beskattes. Derfor vil et indkomstskattesystem uvilkårligt forvråde borgernes valg mellem arbejde og fritid⁴.

Arbejdsudbudsforvriddningen er ikke blot til stede ved direkte skatter på arbejdsindkomst, men også ved skatter, som påvirker nettoafkastet af at arbejde. Afgifter reducerer efterskatindkomstens købekraft. Skatter på kapitalafkast reducerer afkastet af arbejde, når det spares op. Opsparing er også et motiv for at arbejde. Det er derfor en central pointe, at arbejdsudbudsforvriddningen bør indgå ved beregning af adfærdseffekten af langt de fleste skatter (Goulder & Williams, 2002). Det er da også praksis i Danmark.

Indkomstskatterne forvrider populært sagt én gang. Det er forvriddningen mellem fritid og arbejde. Afgifter og skatter på kapitalafkast forvrider to gange: Udover arbejdsudbudsforvriddningen forvrider de også forbrugs- og produktionsbeslutninger. En afgift på f.eks. benzin forvrider forbrugssammensætningen af benzin og andre varer. Derfor er et hovedresultat i skatteteorien, at afgifter er dårligere skatter til fiskale og fordelingsmæssige formål end indkomstskatter (jf. f.eks. Brøns-Petersen, 2016). Til gengæld kan afgifter anvendes til at korrigere for eksterne skadesomkostninger. I det ideelle tilfælde bør afgiften øges indtil det punkt, hvor forvriddningstabet marginalt svarer til skadesomkostningen. Benzinafgifter bør altså anvendes til at begrænse eksterne omkostninger ved kørsel.

Ved beregningen af forvriddningstabet er det således både forbrugs-, produktions- og arbejdsudbudsforvriddninger, som bør regnes med. Det er da også gængs praksis.

Strengt taget burde man regne de mange forbrugsforskydninger på andre varer med, som en afgift på én vare kan give anledning til. Modsat arbejdsudbudsforvriddningen trækker de dog typisk ikke systematisk i samme retning og kan i praksis negligeres (Goulder & Williams, 2002).

Indkomstskatter kan have andre adfærdseffekter end at forvråde arbejdsudbud. Skatteyderne har andre veje til at reducere skattebetalingen end ved at arbejde mindre. De kan vælge at være mindre produktive, anstrenge sig mindre og tage et sjovere, men dårligere betalt job. De kan investere mindre i uddannelse eller vælge en uddannelse med mindre afkast. De kan vælge at arbejde sort, og de kan vælge legale måder at skattetænke på. For samtlige dimensioner

⁴ Det er vel at mærke ikke det mindre arbejdsudbud og dermed det mindre BNP, som er problemet. Samfundsøkonomisk er det afgørende, at skatten skyder en kile ind mellem det ubeskattede afkast af fritid og den beskattede arbejdsindkomst.

gælder helt som ved reduceret arbejdsudbud, at denne adfærd er forbundet med en omkostning, og at skatteyderen vil fortsætte med at øge den pågældende adfærd, indtil omkostningerne⁵ svarer til skattebesparelsen.

”Desværre kan man stadig støde på den misforståelse – bl.a. i notat til Folketingets Finansudvalg (Finansudvalget 2015-16) – at alene den kvantitative arbejdsudbudsvirkning er udtryk for en samfundsøkonomisk ”dynamisk” effekt.”

Derfor er det relevante mål for adfærden den samlede effekt på den samlede indkomst – i litteraturen også kaldet elasticiteten af skattepligtig indkomst (Feldstein, 1995). Samfundsøkonomisk gør det ingen forskel, om adfærden udspiller sig gennem arbejdsudbud, skattetænkning eller noget tredje. Skatteyderens omkostning er en reel samfundsøkonomisk omkostning. Derimod kan det spille en rolle i makroøkonomiske modeller, hvor f.eks. sort og hvidt arbejde begge bidrager til BNP. Desværre kan man stadig støde på den misforståelse – bl.a. i notat til Folketingets Finansudvalg (Finansudvalget 2015-16) – at alene den kvantitative arbejdsudbudsvirkning er udtryk for en samfundsøkonomisk ”dynamisk” effekt.

Modsat det kvantitative arbejdsudbud er den samlede elasticitet af skattepligtig indkomst i øvrigt oftest voksende i indkomsten og er højere for mænd end kvinder.

Det er blevet standard i litteraturen at anvende elasticiteten af skattepligtig indkomst.

I den forbindelse bør det selvsagt regnes med, når indkomstskatteændringer påvirker andre skattegrundlag. Her er praksis imidlertid lidt forskellig. Det er standard at regne med provenuet fra indirekte skatter – moms og andre afgifter – med. Det går under betegnelsen ”automatisk tilbageløb” og beregnes typisk ud fra den umiddelbare skatteændring. Hvis indkomstskatten øges med 100 kr., falder forbruget før eller siden tilsvarende⁶.

Derimod hører det til undtagelsen at beregne samtlige generelle ligevægtseffekter med i officielt anvendte selvfinansieringsgrader. Her er strengt taget tale om en inkonsistens. På den ene side medregnes arbejdsudbudseffekter ved ændringer af kapitalsskatter. På den anden ses der ved ændringer af arbejdsindkomstsskatter typisk bort fra afledte effekter fra kapitalsskatter. Øget arbejdsudbud vil under helt almindeligt anvendte produktionsfunktioner medføre en stigning i kapitalapparatet, og det vil under almindelige forudsætninger også øge formuen.

⁵ Bortset fra de tilfælde, hvor omkostningerne har karakter af rene overførsler.

⁶ Det handler også om at sikre, at der regnes konsistent i samme prisniveau. Der er i princippet ikke noget i vejen for at regne systematisk i forbrugerpriser. Eksempelvis vil der ikke være noget provenu fra tilbageløb, hvis skatteforhøjelsen finansierer en overførselsindkomst med samme indirekte beskatning.

Det korrekte er altså at inddrage samtlige effekter af en given ændring og at medregne de afledte effekter på andre skattegrundlag. Det taler for at anvende elasticiteterne af skattepligtig indkomst og en generel ligevægtsmodel, hvor afledte effekter på andre skattebaser også regnes med.

HVAD VED VI OM ADFÆRDSEFFEKTERNES STØRRELSE?

Arbejdsudbuddets følsomhed over for aflønningen – og dermed også beskatningen – har af gode grunde tiltrukket sig betydelig international opmærksomhed. Det er forsøgt estimeret i talrige empiriske analyser. Resultaterne har desværre været ganske varierende. I en række tilfælde – navnlig for mænd – er substitutionseffekterne relativt beskedne. Ifølge Saez, Slemrod & Giertz (2012) er det professionens konsensus. Keanes (2010) survey finder dog ud over et antal studier med lille effekt også en betragtelig portion med adfærdsvirkninger i en størrelsesorden, som fører til store forvriddningstab. Han finder en gennemsnitlig Hicks-elasticitet på 0,30 i 28 studier af mænds arbejdsudbud. Han identificerer også betydelige metodeproblemer som medvirkende til spredte og små effekter,

I Danmark er den kvantitative arbejdsudbudselasticitet blevet estimeret af bl.a. Graversen og Smith (1998). 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. Også i metodemæssig forstand er der tale om et ældre studie. Nyere metoder forsøger at løse bl.a. problemet med svag identifikation.

Finansministeriet (2002) beregner på baggrund af Graversen og Smith (1998) en Hicks-elasticitet på gennemsnitlig (indkomstvejet) 0,1 (samt en beskeden indkomstelastisitet). 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 skattenedsættelsen i 2004 og efterfølgende personskatteændringer frem til den netop fremlagte Helhedsplan.

ER VI BLEVET KLOGERE?

Umiddelbart kunne den foreliggende empiri måske tyde på, at vi har et svagt grundlag for konsekvensberegninger. Der er stor spredning i den internationale litteratur, og det danske studie har beskedne adfærdseffekter og desuden en hel del år på bagen.

Men vi er imidlertid blevet en hel del klogere i de senere år.

For det første er der gennemført en række nyere danske studier. De nye studier inddrager flere effekter end det kvantitative arbejdsudbud.

For det andet har nyere analyser vist, at de spredte og ofte små umiddelbare effekter i empiriske studier kan henføres til friktionseffekter.

Chetty (2012) har således - 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 beskattningen. 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. Jo større afgiftsændring, desto tidligere kan det betale sig at skifte den gamle ud.

Chetty (2012) 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) finder således på baggrund af danske registerdata fra 1994-01 et nedre estimat for elasticiteten på 0,34.

Chetty et al. (2011,4) anbefaler på baggrund af sine analyser generelt at anvende en elasticitet for arbejdsindkomsten 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, 2012, 2014) 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. (2010). 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. Holmlund og Söderström (2007) kom til et lignende resultat om gyldigheden ved anvendelse af svenske data og de to estimationsmetoder.

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

NYERE DANSKE UNDERSØGELSER

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

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

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

Kleven og Schultz (2013) 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 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 indkomststransformation.

Kreiner, Leth-Petersen og Skov (2014) 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. Kortvarig indkomstomflytning fra ét år til et andet bør ikke indgå i den varige adfærd (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 førømtalte elasticiteter udelukkende dækker over indkomststransformation uden betydning for forvriddningen eller de langsigtede offentlige finanser. Kleven og Schultz-studiet (2013) 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. 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. Bækgaard-studiet peger i samme retning.

”Kreiner, Munch og Whitta Jacobsen (2013) 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.”

Kreiner, Munch og Whitta Jacobsen (2013) 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. Den fundne effekt kommer derfor til dels oveni effekterne fra mere traditionelle studier af skattepligtig indkomst.

Skatteministeriet (2008) har som led i kalibreringen af en skatteberegningsmodel, STØV, 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.

Sørensen (2011) har opstillet en enkel generel ligevægtsmodel til beregning af forvriddingstab via selvfinansieringsgrader og kalibreret den til svenske forhold. Der indgår interaktion mellem beskatning af arbejdsindkomst, opsparing, erhvervsinvesteringer og forbrug. Elasticiteten for skattepligtig arbejdsindkomst er kalibreret til 0,264, hvilket Sørensen (2011,29) i lyset af empiriske analyser på svenske data finder ”til den konservative side”. Inkluderer afledte effekter på opsparing og investeringer, kan den vejede elasticitet beregnes til 0,288.

HVAD MED UDGIFTSSIDEN?

Skatter har ikke alene konsekvenser for samfundsøkonomi og offentlige finanser i sig selv, men også gennem de udgifter, de er med til at finansiere. Bør de konsekvenser ikke regnes med i vurderingerne af beskatningens effekter?

Det siger sig selv, at udgiftssiden har konsekvenser, men det er ikke oplagt at indregne den på samme måde som indtægtssiden. Der kan være et argument for at regne automatiske udgiftsreaktioner med. Og det er der da også til dels praksis for. Imidlertid er de fleste udgifter ikke automatiske, men politikinstrumenter, som skal indgå i samme politiske beslutningsproces som valget af skatteinstrumenter. Derfor giver det ikke mening at antage en automatisk adfærdsreaktion på samme måde, som når borgerne reagerer på en indkomstændring. I hvert fald ikke når analysen skal bruges til politikformål.

I det omfang en skatteændring påvirker det generelle produktivetsniveau i den private sektor, kan der argumenteres for, at det fører til automatiske udgiftsreaktioner gennem henholdsvis satsreguleringsmekanismen, som bestemmer niveauet for offentlige overførselsindkomster, og den offentlige løndannelse, som vil have en tendens til at følge den private. Derfor indgår det i beregningskonventionerne, at de dynamiske effekter af en nedsættelse af selskabsskatten er omtrent neutrale på de offentlige finanser. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at udgiftsvirkningen ikke er mere automatisk, end at det politisk er muligt at neutralisere effekten på overførselsindkomsterne. Samtidig er det ganske afgørende, at udgiftsvirkningen højst kan indregnes i selvfinansieringsgraden, mens forvriddningseffekten er eksklusiv de afledte udgiftsvirkninger. Det er altså skattesidens selvfinansieringseffekter, som er relevante for at vurdere forvriddningseffekten.

Beregningskonventionerne er direkte misvisende på ét punkt: De sidestiller alle produktivetsløft med en eksogen stigning i arbejdskraftsproduktiviteten. Produktivetsløft som følge af lavere indkomstmarginalskat kan blot ikke sammenlignes med et eksogent stød. F.eks. vil en lavere topskat øge incitamentet til at arbejde mere produktivt, men for det første kræver det mere indsats – der kommer altså ikke en automatisk afsmitning på de offentlige lønninger – og for det andet vil produktiviteten også stige i den offentlige sektor. Hvis de offentligt ansatte ikke bliver mere produktive, stiger lønningerne ikke. Derfor øges de offentlige lønudgifter ikke.

Men hvad med de øvrige offentlige udgifter? En skattereform, som udnytter råderum eller finansieres med besparelser, vil alt andet lige fortrænge udgifter. Og de udgifter ville have haft velfærdsøkonomiske konsekvenser. Her giver det imidlertid mest mening at indregne de konkrete finansieringskilder. Der må således antages at være stor spredning på de velfærdsøkonomiske effekter af forskellige typer af offentlige udgifter, og fortegnet er ikke givet på forhånd.

For langt de fleste udgiftstyper må der dog forventes et yderligere velfærdsøkonomisk tab sammenholdt med, at udgifterne blev tilbageført som et fast beløb per borger.

Overførselsindkomsterne tegner sig for en tredjedel pct. af de offentlige udgifter og bidrager til at forstærke progressionen i beskattningen. De bidrager altså til at forvride arbejdsudbudsbeslutningen og skattekilen på opsparing. For det offentlige forbrugs vedkommende kan der være en velfærdsøkonomisk gevinst knyttet til rene kollektive goder,

som ville blive underbudt på det private marked. Det gælder navnlig i en udgangssituation, hvor udbuddet af kollektive goder ikke overstiger det optimale niveau.

Langt størstedelen af det offentlige forbrug har imidlertid karakter af individuelt forbrugte private goder. Ifølge Danmarks Statistiks opgørelse forbruges 71 pct. af det offentlige forbrug individuelt. Her er der tale om et forvriddningstab, fordi allokeringen ikke foregår ved priser, men ved rationering eller mætning. Desuden forhindrer gratisydelse oftest produktdifferentiering, som i den private sektor kan tegne sig for betragtelige velfærdsøkonomiske gevinster (jf. f.eks. Brynjolfsson et al (2003)). Her til kommer, at også det offentlige forbrug er med til at skærpe progressionen fra skattesystemet (jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013, kap.5)). Det gælder således, at forbruget af offentligt forbrug falder med indkomsten. Der kan dog også være second best-tilfælde, hvor offentlige udgifter til individer modificerer skattesystemets forvriddninger, ligesom positiv indkomstelasticitet i efterspørgslen kan afdæmpe arbejdsudbudsvirkningen af, at det offentlige forbrug falder med indkomsten. Men overvejende er der næppe tvivl om, at de offentlige udgifter forstærker forvriddningerne.

TIDEN ER INDE TIL AT REVIDERE BEREGNINGSKONVENTIONERNE

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 det som første approksimation ikke er uforsigtigt følge anbefalingen fra Chetty et al (2012) om at anvende en elasticitet på 0,3 som udtryk for de samlede adfærdseffekter (før automatisk tilbageløb) ved personskattelettelser. Tværtimod tjener den nuværende lave forudsatte adfærdseffekt til at undervurdere de samfundsøkonomiske gevinster ved økonomiske reformer. Hvorfor skulle politikerne give sig i kast med politisk bekostelige reformer, hvis effekten ser lille ud, og hvis der skal skaffes væsentligt mere finansiering end nødvendigt?

At der er usikkerhed ved elasticitetsskønnet taler ikke for at ignorere effekten. Det mest korrekte er at anvende middelrette skøn, og det er altså kun, når det middelrette skøn er nul, at der er saglig grund til at ignorere effekten. At gå systematisk ud fra mekaniske effekter uden adfærd vil med sikkerhed give forkerte skøn og fejlinformere politikerne om omkostningerne ved skatteforhøjelser (Skatteministeriet, 2005 og Frederiksen, 2015). Forsigtighedshensyn over for de offentlige finanser kan heller ikke begrunde et for lavt estimat (Brøns-Petersen, 2015).

På sigt vil det være hensigtsmæssigt at opbygge en skematisk generel ligevægtsmodel i stil med Sørensen (2011) til effektvurderinger. Den har den fordel, at den giver analytisk gennemskuelige resultater uden at give køb på, at resultaterne skal være unbiased.

Det vil samtidig være hensigtsmæssigt at få kortlagt den hvide plet på landkortet, som hedder forvriddningseffekten af den offentlige udgiftsside. Det vil dog være hensigtsmæssigt at beregne

de velfærdsøkonomiske effekter specifikt for konkrete finansieringsforlag – på samme måde som man f.eks. foretager vurderinger af offentlige investeringer.

OMTRENT SELVFINANSIERENDE AT AFSKAFFE TOPSKATTEN?

Som nævnt indledningsvist, kan selv beskedne adfærdseffekter medføre store selvfinansieringsgrader og forvriddingstab. Det kan illustreres med denne formel for selvfinansieringsgraden for topskatten:

$$\text{Selvfinansieringsgrad} = \frac{t}{1-t} \times \frac{\text{Indkomst}}{\text{Indkomst over topskattegrænse}} \times \text{elasticitet}$$

For topskatten giver de to første brøker langt størstedelen af effekten. Den første brøk viser marginalskatten divideret med én minus marginalskatten. Den er 2,0 (inklusive afgifter). Den anden brøk viser forholdet mellem den samlede indkomst og indkomst over topskattegrænsen. Den er med den nuværende topskattegrænse 3,0. Derfor skal elasticiteten ganges med 6 for at få selvfinansieringsgraden. Allerede ved en elasticitet på 0,1 er selvfinansieringsgraden 0,6 – altså 60 pct. Ved en elasticitet på 0,3 er selvfinansieringsgraden 180 pct.

”Allerede ved en elasticitet på 0,1 er selvfinansieringsgraden 0,6 – altså 60 pct. Ved en elasticitet på 0,3 er selvfinansieringsgraden 180 pct. En selvfinansieringsgrad over 100 betyder, at der tabes provenu.”

Ved så stor en selvfinansieringsgrad kan man i øvrigt vanskeligt forbinde et forvriddingstab til provenuet – en selvfinansieringsgrad over 100 betyder, at der *tabes* provenu. Ved en elasticitet på 0,1 og en selvfinansieringsgrad på 60 pct. koster det skatteyderne 2,5 kr. per provenukrone, altså et forvriddingstab på 1,5 kr.

I takt med at topskatten nedsættes, vil selvfinansieringsgraden falde (første brøk bliver mindre). Ved en elasticitet på 0,3 vil det være knap 106 pct. selvfinansierende helt at afskaffe topskatten (Brøns-Petersen, 2015). Selv i det tilfælde, hvor det forudsættes, at to tredjedele af adfærdsvirkningen er lønstigninger, som skulle kompenseres gennem højere overførselsindkomster via satsreguleringsmekanismen, vil det være 88 pct. selvfinansierende at afskaffe topskatten.

Det er altså på ingen måde urealistisk, når bl.a. Produktivitetskommissionen (2014) anså det for sandsynligt, at en afskaffelse kunne være selvfinansierende.

LITTERATUR

Brynjolfsson, E. – Hu, Y. J. – Smith, M. D.: "Consumer surplus in the digital economy: Estimating the value of increased product variety at online booksellers". *Management Science* 49(11) 1580-1596, 2003.

Brøns-Petersen, O. "Topskattens samfundsøkonomiske skadevirkninger er undervurderet". CEPOS analysenotat, januar 2015.

Brøns-Petersen, O.: "Høj og uens beskatning af kapital i Danmark", CEPOS analysenotat, 2016.

Bækgaard, H.: "Earned Income Responses to Tax Changes in Denmark", Paper presented at EPRN conference, juni 2010.

Bækgaard, H.: "Elasticiteten af skattepligtig indkomst". *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 150, 2012.

Bækgaard, H.: "The Differences-in-Differences Approach with overlapping differences - Experimental Verification of Estimation Bias" Dream WP 2014-3, maj 2014.

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

Chetty, R. – Friedman, J.N. – Olsen, T. – Pistaferri, L.: "Adjustment Costs, Firm Responses, and Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records". Centre for Applied Microeconometrics, WP 2010-03.

Chetty, R. – Guren, A. – Manoli, D. – Weber, A.: "Are Micro and Macro Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margin". *American Economic Review, Papers and Proceedings*, maj 2011.

Feldstein, M.: "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act". *Journal of Political Economy* 103, 1995.

Finansudvalget, Alm. del Bilag 107, "Rapport om de dynamiske effekter og marginalskat m.v.", 2015-16.

Frederiksen, N.K.: *Skattepolitik og effektskøn*. Økonomi & Politik, 2015.

Goulder, L.H. – R.C. Williams: "The Substantial Bias from Ignoring General Equilibrium Effects in Estimating Excess Burden, and a Practical Solution". NBER working paper, 2002.

Graversen, E.K. – Smith, N.: "Labour Supply, Overtime Work and Taxation in Denmark". Centre for Labour Market and Social Research. WP 98-06, august 1998.

- Holmlund, B. – Söderström, M.: "Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach. CESIFO WP 2121, 2007.
- Keane, M.P. "Labor Supply and Taxes: A Survey". University of Technology Sydney School of Finance and Economic Working Paper, juli 2010.
- Kleven, H. – Schultz, E.: "Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms", WP august 2013.
- Kreiner, C.T. – Leth-Petersen, S. – Skov, P.E.: "Year-End Tax Planning of Top Management: Evidence from High-Frequency Payroll Data", American Economic Review: Papers & Proceedings, 2014.
- Krenier, C.T. – Munch, J.R. - Whitta-Jacobsen, H.J.: "Taxation and the Long Run Allocation of Labor: Theory and Danish Evidence". IZA Discussion Paper No. 8246, juni 2014.
- Produktivitetskommissionen: "Skat og produktivitet", 2014.
- Skatteministeriet: "Angivelse af provenu under forudsætning af uændret adfærd", Skat, juni 2005.
- Skatteministeriet: "Rapport om Skatternes Økonomiske Virkning", januar 2008.
- Skatteministeriet, [Skattetryk – alternative skattetryksmål 1980-2016](#), 2016
- Sørensen, P.B.: "Measuring the deadweight loss from taxation in a small open economy. A general method with application to Sweden", oktober 2011.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet: "Fordeling og incitament". 2013.