

Skattepolitik og effektskøn

Niels Kleis Frederiksen, Chefrådgiver, Skatteministeriet
nkf@skm.dk

Vurdering af effekterne af ændret skatte- og afgiftspolitik forudsætter stillingtagen til specifikke analytiske spørgsmål, herunder incidensen af ændringen samt dens virkninger på borgernes adfærd. Artiklen diskuterer en række af disse spørgsmål og viser i et regneeksempel, hvordan forskellige forudsætninger kan påvirke de skønnede strukturvirkninger. Artiklen argumenterer for, at effektiv prioritering forudsætter inddragelse af skønnede adfærdsvirkninger, også selvom skønnene kan være forbundet med betydelig usikkerhed og modeller ikke kan indfange alle relevante effekter.

Strukturpolitik – herunder ændringer af skattesystemet – har grundlæggende til formål at påvirke adfærden hos husholdninger og virksomheder.¹ Adfærden påvirkes også, når fx det samlede niveau for skatter og afgifter hæves for at finansiere højere offentlige udgifter eller øget omfordeling. Derfor er retvisende og konsistente skøn over virkningerne på netop husholdninger og virksomheders adfærd centrale input i den politiske beslutningsproces.

Der er, som illustreret i det følgende, betydelig usikkerhed om den konkrete størrelsesorden af adfærdseffekterne. Måske derfor anvendes undertiden en – tilsyneladende skarp – sontring mellem virkninger før og efter ændret adfærd. I en vis forstand er denne sontring imidlertid kunstig, for den fremtidige

udvikling i arbejdsudbud, opsparing, investeringer og andre centrale økonomiske størrelser er netop et resultat af borgernes aktive valg og dermed adfærd. Hvorvidt den langsigtede finansiering af de offentlige udgifter kan sikres ved gældende skatteregler og offentlig udgiftspolitik, afhænger således af, hvorledes borgerne vælger at disponere givet de rammevilkår, den økonomiske politik er med til at forme. Så i den forstand er det virkningen »uden adfærd«, der er en abstraktion.

Ændret adfærd udløser ændringer i skatte- og afgiftsgrundlagene og derigennem det offentliges indtægter. Set fra den enkelte private aktørs side er disse afledte virkninger imidlertid uinteressante, for de påvirker netop ikke den enkelte aktørs egen velfærd. De får derfor karakter af eksterne virkninger, på samme måde som fx miljøregulering medfører samfundsøkonomiske konsekvenser i form af ændrede miljøskadeomkostninger.

Virkningen af eksempelvis ændret arbejdsudbud på grundlaget for indkomstskatterne giver i denne forstand anledning til en fiskal eksternalitet. De umiddelbare virkninger – dvs. indkomsteffekterne – har derimod direkte betydning for den enkelte borger, men er set i samfundsøkonomisk perspektiv »ale-

ne« en omfordeling via de offentlige finanser mellem forskellige grupper.

Derfor er det en central opgave i forbindelse med økonomisk-politisk beslutningsunderstøttelse at sikre, at samtlige eksterne virkninger – fiskale såvel som reale – opgøres og afspejles på en retvisende måde, således at disse sammen med fordelingsvirkninger og evt. andre relevante parametre kan inddrages i de politiske prioriteringer.²

I det følgende gennemgås en række grundlæggende spørgsmål, der i lyset af disse indledende betragtninger er relevante i forbindelse med effektivvurdering af ændrede skatte- og afgiftsregler. De berørte temaer er dog også relevante for andre former for økonomisk politik, herunder offentlige udgifter og direkte regulering.

Fremstillingen er med vilje holdt overordnet med særlig vægt på incitamentsvirkninger af skatte- og afgiftspolitikken. En central pointe er således, at der er en nær relation mellem og skatte- og afgiftspolitikken virkninger på den økonomiske velfærd og det finanspolitiske råderum i de mellemfristede planer. Artiklen er derimod ikke et bud på en komplet »manual« i effektivvurdering, idet formålet i stedet er at præsentere nogle centrale problemer, som er relevante i forbindelse med skøn over konsekvenserne af politisk besluttede ændringer i de rammevilkår, private aktører står over for.

Model eller regneark?

Strukturpolitik handler først og fremmest om det lange sigt, hvor det er en rimelig forudsætning, at borgerne kender og forstår rammevilkårene for deres dispositioner og har haft tid til at indrette sig på dem. Tidsrammen kan dog variere meget: Nogle ændringer i reglerne kan slå igennem i adfærden også på ganske kort sigt. Det kan fx gælde ændringer i punktafgifter. Mens andre virkninger først vil vise sig fuldt ud efter mange år, herunder

eksempelsvis ændrede incitamenter til opsparring eller uddannelse.

Alle skatter og afgifter bæres i sidste instans af husholdninger. Men såvel byrdefordeling som adfærdsvirkninger afhænger af, om dette sker i form af fx lavere løn, højere forbrugerpriser eller mindre indtjening i virksomhederne. Et centralt element i en dækkende analyse er derfor en vurdering af instrumenternes incidens – dvs. hvem bærer på lang sigt byrden ved fx en højere skat eller afgift. Og kortlægning af incidensen hænger snævert sammen med identifikation af, hvilke adfærdsvirkninger der er relevante.

Principielt kræver en sådan udtømmende analyse, at der anvendes en generel ligevægtsmodel. I praksis er de skatte- og afgiftspolitiske instrumenter dog så righoldige, at der ikke findes umiddelbart tilgængelige modeller, som på tilpas fleksibel og samtidig detaljeret vis kan bruges som ramme for samtlige analyser.

Nye modeller er tidskrævende at udvikle og afprøve, hvorfor det i praksis kun sjældent er muligt at anvende dem som grundlag ved den løbende tilrettelæggelse af den økonomiske politik. Typisk er de også skræddersyede til forholdsvis snævre problemstillinger. Det kan være en ulempe, fordi den politiske dagsorden kan ændres med kort varsel. Fx har de første danske skattereformer i høj grad handlet om at sænke og ensarte beskatningen af kapital- og senere arbejdsindkomst, mens en del af de senere års initiativer i højere grad har omfattet sænkning af selskabsskat og indputskatter på erhvervene.³

Derfor anvendes helt overvejende andre metoder, som imidlertid bygger på den samme tankegang som lærebøgernes standardmodeller. I praksis er der stort set altid tale om tilgange, som er partielle i den forstand, at der ikke indgår en komplet modellering af hele økonomien. Men til gengæld kan meto-

derne tilrettelægges mere righoldigt i netop de dimensioner, der er relevante i en konkret sammenhæng, end tilgængelige generel ligevægtsmodeller. Simple metoder har også den fordel, at det er let at tolke resultaterne og gennemføre følsomhedsanalyser med hensyn til de centrale forudsætninger.

Omvendt er der selvfølgelig også ulemper forbundet med anvendelse af »regnearksmetoder«, og de kan i nogle situationer kan nødvendiggøre formelt modeludviklingsarbejde. Fx hvis de særskilte virkninger af overgangsordninger, og heraf afledte forskydninger over tid i de økonomiske incitamenter, skal belyses.⁴ I disse situationer kan modeller i stil med DREAM anvendes, men også mere generelt i forbindelse med konsistenscheck af resultaterne fra simple analyser.

Grundlæggende indebærer modeludvikling betydelige faste omkostninger – i form af tid og analytisk arbejdskraft – som kan ses som den pris, der betales for til gengæld at have et værktøj, som kan anvendes til internt konsistente analyser. Omvendt skal der i modeludviklingsprojekter på et tidligt tidspunkt tages stilling til, hvorledes værktøjet skal indrettes, og dermed også, hvilke analyser der efterfølgende meningsfyldt kan gennemføres og (implicit) hvilke, der ikke kan.

Om grundlaget for konsekvensvurderinger

Der gennemføres løbende mange store og små beslutninger i den økonomiske politik. En sammenhængende prioritering heraf stiller derfor krav om, at virkningerne på såvel ressourceallokering som fordeling belyses på indbyrdes konsistent vis.

Det kræver for det første, at der konsekvent tages udgangspunkt i gældende regler. Dog med den nuance, at det undertiden er »virkningen af gældende regler«, der forudsættes givet, idet forskellige faktorer – globaliseringen, den teknologiske udvikling, skatteyder-

nes og deres rådgiveres kreativitet – løbende nødvendiggør tilpasning af regelsættet for at sikre nogenlunde uændrede økonomiske virkninger.

For det andet skal der være et benchmark, som fastlægger den forudsatte udvikling i skatte- og afgiftsgrundlagene og dermed provenuet under gældende regler. Hertil anvendes de mellemfristede fremskrivninger, men de overordnede fremskrivningsprincipper er undertiden for grove til umiddelbart at kunne understøtte retvisende effektivt vurderinger. Det gælder eksempelvis udviklingen i grundlagene for punktafgifterne, hvis provenu beregningsteknisk forudsættes at vokse med BNP i fremskrivningerne. I virkeligheden er energiforbruget snarere konstant eller stagnerende, og det samme gælder forbruget af en række nydelsesmidler. Det skal der korrigeres for, hvis der eksempelvis skal laves holdbarhedsneutrale omlægninger fra personskatter, hvis grundlag vokser i takt med BNP, til punktafgifter.⁵

Endelig, for det tredje, kan det undertiden være nødvendigt at indregne virkning af, at andre målsætninger opfyldes. Det gælder fx målene i klima- og energipolitikken, hvis energiafgifterne ændres, og klimabelastningen fra dansk område derigennem påvirkes. Afhængig af det konkrete tilfælde, samt hvilket »residualinstrument«, der forudsættes anvendt,⁶ kan disse virkninger udgøre en væsentlig del af de samlede samfundsøkonomiske effekter.

Konsistens på tværs af instrumenter

Som nævnt er der mange instrumenter i skatte- og afgiftspolitikken, og de kombineres ofte i pakker bestående af flere, samtidige ændringer af grundlag og satser. Retvisende beslutningsgrundlag forudsætter, at effekter af regelændringer kan opgøres på en sammenlignelig måde.

Hvis fx en pakke med ændringer i såvel af-

gifter som indkomstskatter sammensættes, så den kan præsenteres som fuldt finansieret, skal beregningerne af de enkelte delelementers virkninger være sammenlignelige. Et tilsvarende konsistenskrav gør sig gældende i forbindelse med ændringer i adfærden: Hvis to instrumenter (skatter, afgifter eller offentlige udgifter) har nogenlunde samme fordelingsvirkning, så tilsiger økonomisk teori, at de som udgangspunkt også har ens virkninger på tilskyndelsen til at arbejde og dermed ens virkninger på arbejdsudbuddet.

Ved sammenligning af afgifter og indkomstskatter er det vigtigt at tage hensyn til, at instrumenterne griber ind i hinanden. En forhøjelse af en indkomstskat reducerer således grundlaget for moms og punktafgifter. Derfor skal der tages hensyn til »tilbageløbet«, når provenuvirkningen opgøres.

På afgiftsområdet skal der foretages tilsvarende korrektioner. Men de fleste afgifter er momspligtige, så ændringer heri påvirker ikke det samlede momsgrundlag, hvorfor en stigning i en forbrugsafgift alene fortrænger grundlag for andre punktafgifter.

Der gælder også sammenhænge mellem adfærdsvirkninger af forskellige skatter og afgifter. Som udgangspunkt har de indirekte skatter – om end med betydelig variation fra instrument til instrument – nogenlunde samme fordelingsvirkning som en proportional skat på al løn- og overførselsindkomst. Det svarer til virkningerne af arbejdsmarkedsbidraget, når der tages hensyn til, at såvel satsregulering som reguleringen af skattesystemets progressionsgrænser påvirkes af bidragssatsen.

Afgifter på erhvervenes input – herunder særligt energi, men også arbejdsgiverafgifter – giver anledning til yderligere virkninger, som skal medregnes. Umiddelbart sænker en sådan afgift indtjeningen i virksomhederne og dermed grundlaget for ejernes indkomstskat

og senere moms og afgifter af indtjeningen efter skat.

Men hvis en afgift belaster dansk produktion, som direkte eller indirekte er i international konkurrence, vil den på bare lidt længere sigt nedvæltes i lavere lønniveau. Lavere lønninger i den private sektor medfører en tilsvarende reduktion af såvel skatte- og afgiftsgrundlag som de fleste offentlige udgifter, fordi såvel lønniveauet i den offentlige sektor som indkomstoverførslerne følger lønnen i den private sektor.⁷ Derfor er der samlet set kun et lille tilbageløb fra disse afgifter.

En tilsvarende virkning gør sig gældende for selskabsskatten, som i en lille åben økonomi med international kapitalmobilitet helt overvejende bæres af den indenlandske arbejdskraft.⁸ Dog kan der være forskelle her, idet dele af regelsættet påvirker beskatningen af den intramarginale indtjening. Det kan fx gælde regler vedrørende indkomstflytning eller ressourcerentebeskatning. Fiskale – og andre – instrumenter, der påvirker erhvervenes intramarginale indtjening, kan via selskabsskat, personskatter, afgifter samt evt. også ejendomsskatter give anledning til betydelige tilbageløbsvirkninger på de offentlige finanser. Der er stor variation på tværs af instrumenter, men for nogle af dem vil det samlede skatte- og afgiftssystem reelt virke med et betydeligt element af skat på ren profit eller »ressourcerente«.

Eksemplerne ovenfor illustrerer, at en retvisende opgørelse af virkningerne på de offentlige finanser forudsætter en analyse af incidensen af ændringer i skatter og afgifter. En sådan byrdeberegning er derfor et nødvendigt første led i et effektskøn.

Om adfærdsvirkninger og usikkerhed

Retvisende skøn for virkningerne af ændret økonomisk politik er som sagt afgørende for, at der kan foretages konsistente prioriteringer. Og konsekvenserne af konkrete beslutninger

skal kunne indarbejdes eller indfortolkes i de mellemfristede fremskrivninger og dermed udgangspunktet for den fremadrettede tilrettelæggelse af den økonomiske politik.

Da fremskrivningerne netop har karakter af centrale skøn for udviklingen i bl.a. beskæftigelse, BNP, opsparing osv., skal de forskellige elementer i effektskøn derfor ligeledes principielt have karakter af centrale, eller »middelrette«, skøn.

Forvridningstabene ved en skat er proportional med, hvor stærkt adfærden reagerer på skatten. En præcis, samfundsøkonomisk effektivvurdering forudsætter derfor, at relevante adfærdselasticiteter kendes med rimelig sikkerhed. Det er imidlertid meget sjældent, at dette er opfyldt. Usikkerheden har grundlæggende to former. I en række tilfælde har den karakter af, at der ganske vist eksisterer relevante undersøgelser på danske data. Men resultaterne i disse undersøgelser spænder vidt.

Det gælder fx arbejdsudbuddets følsomhed over for marginalsatten. Der findes en række undersøgelser på danske data, og de kommer til vidt forskellige resultater. I næste afsnit vises nogle simple beregninger, der bl.a. illustrerer konsekvenserne af denne usikkerhed. På samme vis findes der også empiriske undersøgelser, der belyser, hvor kraftigt det private forbrugs sammensætning reagerer på ændrede relative priser på forbrugsgoder (fx forbrug af nydelsesmidler, anskaffelse af bil, efterspørgsel efter ejerbolig). Også her er der tale om betydelig variation i de elasticiteter, der er centrale for skøn over skattesystemets virkninger.

I mange tilfælde findes der imidlertid ingen undersøgelser på danske data, eller evt. kun ganske få. Fx eksisterer der så vidt vides ikke megen empirisk viden om, hvor stærkt danske husholdningers opsparing reagerer på afkastet efter skat, ligesom beskæftigelsestilbøjelighedens følsomhed over for ind-

komstoverførslernes dækningsgrad er stærkt underbelyst. Der kan være mange grunde til et sådan fravær af empirisk information, herunder at den historiske variation i nationale data og rammevilkår kan være for lille til at kunne understøtte præcise, empiriske skøn.

Undertiden er det i stedet muligt at drage paralleller til andre instrumenter med virkninger, der med rimelighed kan forudsættes at have nogenlunde lignende effekt på den økonomiske adfærd. I andre tilfælde kan der hentes information fra udenlandske undersøgelser eller tværsnitsanalyser for et udvalg af lande. En fordel ved sidstnævnte kan være, at de lettere kan fange de fulde langsigtede virkninger af rammevilkårene, hvor rent nationale studier i praksis ofte viser effekterne på kort eller mellemlangt sigt. Eksempelvis er det tænkeligt, at arbejdsudbuddet på lang sigt er mere incitamentsfølsomt end på kort sigt, fordi virkningerne på uddannelse, ændret karriereadfærd og international mobilitet først viser sig efter en årrække.

Men samtidig skal undersøgelser baseret på udenlandske data fortolkes med varsomhed. Fx kan den isolerede effekt af et beskæftigelsesfradrag i Danmark på tilskyndelsen til at vælge beskæftigelse frem for passiv forsørgelse afhænge af rådighedsregler eller antallet af potentielt beskæftigede i udgangspunktet. Empirisk viden fra andre lande med andre rammevilkår for arbejdsmarkedet kan derfor ikke nødvendigvis direkte bruges.

Ligeledes findes der lande, fx Irland, hvis konkrete erfaringer tyder på, at en lav selskabsskat er en særdeles effektiv måde at tiltrække udenlandske investeringer og skattegrundlag på. Men givet det forhold, at disse lande så at sige allerede »har været der« og tiltrukket sig den mobile kapital, er det langt fra sikkert, at effekten vil være lige så stor ved en efterfølgende dansk nedsættelse af selskabsskatten.

I de senere år er der fremkommet meta-studier af centrale økonomiske sammenhænge, som kan give et bedre indtryk af, hvilke mønstre der er i den empiriske litteratur – dvs. hvorledes de empiriske resultater hænger sammen med studiernes data- og metodevalg – og derigennem give et bedre fundament for bl.a. at omsætte viden baseret på udenlandske forhold til en dansk sammenhæng.

En tredje problemstilling knytter sig til, at det ikke altid er muligt at udlede egentlige adfærdselasticiteter af foreliggende empiri. Ved overvejelser om ændringer i eksempelvis den danske selskabsskat er der brug for at vide, hvorledes indkomstflytning til og fra Danmark påvirker det samlede selskabsskattegrundlag. I litteraturen findes et meget stort antal undersøgelser, der – ikke overraskende – påviser en sammenhæng mellem selskabsskattens niveau og store virksomheders placering af deres skattepligtige overskud. Men der er overraskende få undersøgelser, hvor parameterestimaterne umiddelbart kan anvendes eller omregnes til effektskøn. Ved mindre ændringer af danske regler er det desuden marginalvirkningen, der skal skønnes over, hvorimod den tilgængelige empiri undertiden belyser de samlede, altså gennemsnitlige, virkninger.

En fjerde udfordring knytter sig til, at en række vigtige skattepolitiske problemstillinger kræver viden om ikke blot egenpriselasticiteter, men også krydsprisindeffekter. Et eksempel herpå er de mulige fordele ved en skattebegunstigelse af udvalgte husholdningstjenester. Den måske væsentligste effekt heraf er, at den tid, som kan frigøres ved at tilskynde husholdningerne til køb af tjenesteydelser i stedet for egenproduktion, kan blive omsat i øget arbejdsudbud. Et konkret skøn for størrelsen af denne krydsprisindeffekt⁹ findes ikke i den empiriske litteratur – og kommer måske heller ikke til det, da såvel data som statistiske metoder typisk ikke rækker hertil.

Der er derfor mange grunde til, at usikkerhed er et fundamentalt – og permanent – vilkår vedrørende adfærdsvirkninger af ændringer i den økonomiske politik. Men der er også forhold der trækker i den modsatte retning: Som regel er der rimelig sikkerhed om, hvilke dimensioner af adfærden, der påvirkes, og i hvilken retning. Hvis fx bilbeskatningen sættes op, så købes der færre biler og køres færre kilometer. Hvis marginalsatten sættes op som led i en fuldt finansieret skattereform (dvs. hvor indkomsteffekten neutraliseres), så bliver arbejdsudbuddet lavere.

Hvis der – fx med henvisning til usikkerheden – ses bort fra ændret adfærd i forbindelse med effektvurderinger, vil der i stedet blive introduceret en bias i skønnene. Det vil i bedste fald gøre konsistente prioriteringer i den økonomiske politik vanskelige. Det hører også med, at hvis »forsigtighed« bruges som begrundelse for ikke at tage højde for ændret adfærd, når skatter sættes ned, så medfører den selvsamme tilgang »uforsigtighed« i forbindelse med tiltag, hvor skatter sættes op. For da ignoreres den udhuling af statens merprovenu, som finder sted, når borgerne ændrer adfærd som reaktion på den forøgede beskatning.

Manglende hensyntagen til ændret adfærd vil derfor indebære, at beslutninger om den økonomiske politik træffes på et misvisende grundlag. I den forbindelse er det måske værd at fremhæve, at dansk økonomi gennem en årrække frem til konjunkturvendingen i 2008 overraskede positivt i den forstand, at de offentlige finanser var holdbare, og gældsnedbringelsen var foran de mellemfristede planer, *samtidig* med, at de offentlige udgifter steg langt hurtigere end planlagt. Der kan være mange – permanente såvel som midlertidige – grunde hertil. En medvirkende forklaring kan have været, at strukturreformerne siden 80'erne faktisk har medført en langt større »strukturdividende« end, hvad der

har været (implicit eller explicit) forudsat i fremskrivninger og beslutningsgrundlag.

Trods den usikre viden om, hvorledes ændrede incitamenter påvirker husholdninger og virksomheders dispositioner, er det vigtigt, at disse effekter belyses med udgangspunkt i middelrette skøn over deres størrelsesorden. I princippet burde usikkerheden belyses ved konfidensintervaller, men der er så vidt vides ikke eksempler på, at en sådan tilgang har været brugt. Måske fordi det er for upraktisk i forbindelse med konkrete beslutninger, ligesom en statistisk korrekt opgørelse af intervaller strengt taget forudsætter, at også samvariationen mellem fx skattegrundlag eller adfærdsparametre identificeres. En sådan nuance fordrer et datagrundlag, som næppe kan understøttes med de metoder og data, der findes i dag.

Endelig er det vigtigt at understrege, at en helt central sontring knytter sig til, på den ene side, *beregning* af adfærdsvirkninger og, på den anden side, den konkrete *disponering* heraf, fx i forbindelse med omlægninger af skattesystemet. I denne artikel argumenteres der for, at førstnævnte altid bør foretages, og at det bør ske efter ensartede principper. Sidstnævnte – altså disponering af fx positive afledte virkninger til enten lavere skatter eller forøgelse af det finanspolitiske råderum til brug ved senere diskretionære beslutninger – skal derimod ses som en selvstændig finanspolitisk beslutning, som vil skulle overvejes under hensyntagen til blandt andet de mellemfristede finanspolitiske målsætninger. Mere generelt kan der således argumenteres for, at usikkerheden om den fremtidige udvikling i de offentlige finanser – som selvsagt skyldes mange andre forhold end usikkerhed om virkninger af aktuelle politiske beslutninger – i stedet kan tale for, at den mellemfristede planlægning baseres på en form for buffer i forhold til bl.a. budgetlovens rammer.

Nogle simple regneeksempler

I det følgende præsenteres nogle regneeksempler, der illustrerer centrale pointer med hensyn til afledte virkninger ved ændringer i indkomstskatterne, sammenhænge på tværs af instrumenter og usikkerheder forbundet med skøn over adfærdsvirkninger.

Adfærdsvirkninger af indkomstskatterne kan sammenfattes i selvfinansieringsgraden (SFG), som i sagens natur viser virkningerne på de offentlige finanser (finanspolitisk holdbarhed) af ændret adfærd. Men da de afledte virkninger som nævnt samtidig har karakter af fiskale eksternaliteter, så er SFG også et bud på strukturvirkningen per provenukrones ændring i skatter og afgifter.¹⁰ For en indkomstskat, der påvirker incitamentet til at arbejde for de allerede beskæftigede, kan denne skrives som

$$SFG = \frac{m}{1-m} \frac{Y}{Y-D} \left\{ \varepsilon^C - \frac{Y-D}{Y} \frac{1-m}{1-a} \varepsilon^{YD} \right\}$$

hvor Y er de berørte skatteyderes samlede indkomst før skat, $Y-D$ er indkomst over den relevante progressionsgrænse, mens m er marginals-katten opgjort inklusive indirekte skatter, a er gennemsnitsskatten, ε^C er den kompenserede arbejdsudbudselasticitet (dvs. »substitutionseffekten«) og ε^{YD} er arbejdsudbuddets elasticitet med hensyn til den disponible indkomst (altså »indkomsteffekten«). Formlen forudsætter, at provenuet fra ændringer i skattereglerne modsvares af fx ændringer i offentlige udgifter, som i sig selv hverken medfører substitutions- eller indkomsteffekter på arbejdsudbuddet. Derfor skal ikke blot substitutionseffekten, men også indkomsteffekten med i beregningen af SFG.

Den lille formel er nyttig, fordi den ved hjælp af umiddelbart tilgængelig information om skattesatser og udskrivningsgrundlag kan anvendes til at belyse konsekvenserne af forskellige kombinationer af de to empiriske elasticiteter.

Tabel 1. Selyfinansieringsgrader ved lille ændring af AM-bidrag, bundskat og topskat. Pct

Ukompenseret elasticitet	0,1	0	0	0,1
Kompenseret elasticitet	0,1	0,1	0,2	0,2
Indkomstelasticitet	0	-0,1	-0,2	-0,1
Ukompenseret SFG:				
AM-bidrag inkl. afledt satsregulering m.v.	7,3	0,7	1,3	8,0
Bundskat	14,2	4,9	9,8	19,2
Topskat	63,6	29,5	58,9	93,1

Ses der på fx topskatten, så svarer marginalskatten for topskatteyderne groft sagt til cirka 67 pct., når der tages hensyn til, at omkring en fjerdedel af den marginale, disponible indkomst modsvarer af indirekte skatter. Dermed bliver første led på højresiden cirka 2. Med cirka 0,5 mio. topskatteydere kan disses indkomst før indkomstskat, men efter arbejdsmarkedsbidrag, opgøres til godt 300 mia. eller godt og vel tre gange udskrivningsgrundlaget for topskatten på omkring 100 mia.kr. Så det andet led på højresiden er godt 3.

Udtrykket i den krøllede parentes er en vægtet sum af de to arbejdsudbudselasticiteter, så formelen siger, at SFG for topskatten er $2 \cdot 3 = 6$ gange den vægtede elasticitet. Vægtningen af elasticiteterne afspejler, at en progressiv skat har fuld effekt på marginalen, mens indkomsteffekten er forholdsmæssigt mindre; koefficienten til vil således være en del mindre end én.

For en proportional skat vil forholdet mellem udskrivningsgrundlag og samlet indkomst være cirka én, så her er det den ukompenserede arbejdsudbudselasticitet, dvs. summen af substitutions- og indkomstelasticiteterne, der skal anvendes.

I tabel 1 nedenfor er vist SFG'er for arbejdsmarkedsbidrag, bundskat og topskat, når formelen ovenfor anvendes sammen med nogle kombinationer af de to elasticiteter.¹¹ Den kompenserede arbejdsudbudselasticitet

er sat til 0,1-0,2. Det er langt inden for usikkerheden på danske såvel som udenlandske studier.¹² Den ukompenserede elasticitet forudsættes at være mellem 0 og 0,1 og dermed nogenlunde konsistent med, at det samlede arbejdsudbud over tid er konstant. Så i denne forstand udspænder de anvendte elasticiteter kun en del af det »empiriske udfaldsrum«.

Tallene i tabellen illustrerer en række overordnede pointer, som har generel betydning for vurdering af skattesystemets strukturvirkninger.

Ændringer i arbejdsmarkedsbidraget er stort set neutrale for arbejdsudbuddet, hvis dette er ufølsomt over for stigninger i det generelle lønniveau. Er den ukompenserede elasticitet i stedet 0,1 – eller svarende til de i en dansk sammenhæng typisk anvendte forudsætninger – så er SFG knap 10 pct.

AM-bidraget virker som en »ægte proportional skat« på løn- og overførselsindkomst, når der tages hensyn til samspillet med satsreguleringen og reguleringen af skattesystemets progressionsgrænser. Dvs. forhøjes satsen med fx 1 pct.enhed, så falder den disponible indkomst proportionalt for såvel løn- som overførselsmodtagere.

Det er ækvivalent med virkningerne af såvel momsens som punktafgifterne set under ét.¹³ Derfor er det også SFG for AM-bidraget, der skal anvendes ved beregning af arbejdsud-

budseffekterne af ændrede afgifter. Det samme gælder for skatter og afgifter – herunder fx selskabsskatten og afgifter på erhvervenes input – der nedvæltes i det generelle lønniveau. I alle disse tilfælde er arbejdsudbudseffekterne, om ikke trivielle, så i hvert fald af beskeden størrelsesorden.

Med de anvendte forudsætninger udgør strukturvirkningerne ved ændring af bundskatten 5-20 øre per bruttoprovenukrone. Det kan måske virke overraskende, at de er så meget større end for arbejdsmarkedsbidraget, men det skyldes, at bundskattens progressions-egenskaber faktisk er væsentligt anderledes: For det første medfører en ændret bundskattesats alt andet lige et større gennemslag på marginals-katten, fordi AM-bidraget fradrages i indkomstskatten, hvorfor effekten for topskatteyderne dæmpes relativt meget. For det andet medfører personfradraget en betydelig progressionsvirkning.

Med samtlige anvendte elasticitetskombinationer er der en betydelig strukturvirkning per provenukrone ved lavere top-skat, hvilket naturligvis også skal ses i sammenhæng med skattens fordelingsvirkninger. I et rationelt indrettet skattesystem skal der netop tolereres større marginale strukturskadevirkninger ved de instrumenter, der samtidig er effektive til at omfordele indkomst.¹⁴

For topskatten er SFG'en imidlertid også betydelig, selv i de tilfælde, hvor arbejdsudbudets ukompenserende lønfølsomhed er nul. Dvs. det forhold, at arbejdstiden gennem en årrække har været konstant eller faldende kan således ikke tolkes således, at ændringer i marginals-katten er uden væsentlige strukturvirkninger. Hvis fx de to elasticiteter begge numerisk er 0,2, og arbejdsudbuddet derfor slet ikke reagerer på en forhøjelse af momsen eller arbejdsmarkedsbidraget, så medfører en forhøjelse af topskatten stadig et samfundsøkonomisk tab på knap 60 øre per umiddelbar provenukrone.

Hvis der forudsættes en ukompenseret elasticitet på 0,1 og en indkomsteffekt af tilsvarende numerisk størrelsesorden, så er det marginale provenu ved ændringer i topskatten ganske lille, dvs. SFG er næsten 100 pct. Hvis det er tilfældet, så vil en sænkning af topskatten næsten ikke kræve finansiering i form af andre skatte- og afgiftsforhøjelser eller lavere offentlige udgifter. Det er i den forbindelse – altså når der på denne måde tages udgangspunkt i uændret holdbarhed eller »fiskal ligevægt« – den vægtede elasticitet i den krøllede parentes, hvor ikke blot substitutions-, men også indkomsteffekten, indgår, der bestemmer, hvor toppunktet for Lafferkurven er beliggende.

Beregningerne i tabellen er baseret på nogle grove forenklinger. Fx er der ikke taget hensyn til, at en del af topskatteydernes indkomst er pensionsudbetalinger og overførsler. Men omvendt er der heller ikke taget hensyn til, at en del af deres aktuelle arbejdsindkomst er pensionsindbetalinger, der viser sig i højere skattegrundlag (og grundlag for modregning i offentlige ydelser) senere. Der er derfor i den simple formel en række faktorer, der er udeladt, men de har en vis tendens til at modvirke hinanden.

Tallene i tabellen illustrerer, at der kan være meget store forskelle i strukturvirkningerne på tværs af instrumenter og adfærdsforudsætninger. Derfor er det måske først og fremmest vigtigt at sikre, at effektvurderinger er konsistente på tværs af instrumenter, mens mere forfinede beregningsmetoder ikke nødvendigvis tilføjer afgørende ny information set i forhold hertil. Den empiriske usikkerhed om adfærdsændringernes størrelse vil alligevel være helt dominerende.

Beregningerne er baseret på ukompenserede ændringer i beskatningen. Det kan fx være, fordi provenuet anvendes til produktion af offentlige ydelser, som hverken udløser indkomsteffekter eller substitutionsvirkninger. I

det omfang de ændrede skatteindtægter forudsættes anvendt til overførsler til husholdningerne, eller til produktion af serviceydelser, som helt eller delvist kan sidestilles med privat forbrug, vil indkomsteffekten mindskes og SFG'erne øges tilsvarende.¹⁵

Der er en række andre ting, der heller ikke er regnet med. Når ændringer i skatter og afgifter tilskynder til øget arbejdsudbud, så har dette i et vist omfang afledte konsekvenser for indkomstoverførslerne samt reguleringen af skattesystemets progressionsgrænser. Det er ikke med i tabellen, men det bør med, hvis den underliggende forudsætning er, at udgangspunktet er gældende regler, hvorved en del af de afledte strukturgevinster disponeres til højere overførsler (og derigennem isoleret set øget omfordeling).

Dvs. det bør principielt regnes med, at fx lavere topskat via ekstra arbejdsudbud medfører øgede overførsler, og at denne »trickle down« effekt isoleret set svækker finanserne lidt, men også kommer overførselsmodtagerne til gode.¹⁶ Hvis denne virkning medregnes, kan den beregnede SFG dog ikke længere opfattes som udtryk for de afledte strukturvirkninger, fordi en del af disse »automatisk« disponeres til ændrede overførsler.

Derimod vil øget arbejdsudbud ikke påvirke udgifterne til offentligt konsum og investeringer, så længe den underliggende forudsætning er, at antallet af kvalitetskorregerede arbejdstimer i den offentlige sektor, og dermed servicestandarderne, er uændret. Det skal understreges, at denne forudsætning er åben for en vis diskussion, men omvendt er det ikke indlysende, at det er mere retvisende implicit at forudsætte, at serviceniveauet i den offentlige sektor følger arbejdsudbuddet, eller at der i den offentlige sektor ikke kan høstes afledte incitamentsforbedringer nogenlunde svarende til den private sektor.

Som sagt kan det med rimelighed forudsæt-

tes, at SFG er et godt bud på ikke blot afledte finansvirkninger, men også velfærdsvirkninger af ændrede skatter. Sidstnævnte forudsætter dog – ud over at den fiskale eksternalitet er den eneste eksterne virkning – at skatteændringen enten (som i tabellen) er marginal, eller i det mindste lille set i forhold til skattens niveau i udgangspunktet.

Det vil ofte være en god tilnærmelse ved ændringer i indkomstskatterne. Men principielt skal der ved beregning af velfærdsvirkningen også korrigeres for skatteydernes *privatøkonomiske* gevinst ved ændret adfærd. Ved fx lavere marginalskat består denne gevinst i, at den ekstra arbejdsindsats der ydes, ganske vist har en omkostning i form af mindre fritid, som ved det nye, lavere skatteniveau på marginalen er lidt højere end i udgangspunktet. Men de første timers fritid, der gives afkald på, når husholdningerne omstiller sig til de ændrede regler, er lidt mindre værd end den (nye) marginale arbejdstime.

Så den samfundsøkonomiske *gevinst* ved lavere skat er altså den fiskale eksternalitet *plus* skatteydernes »omstillingsgevinst«. På parallel vis består den samfundsøkonomiske *omkostning* ved en skatteforhøjelse af den fiskale eksternalitet *minus* »omstillingsgevinsten« forbundet hermed. Det mønster betyder, at når der gennemføres en skatteomlægning, så vil de afledte effekter beregnet ved hjælp af SFG'erne systematisk *undervurdere* de samfundsøkonomiske *nettofordele* ved omlægningen.

Når der er tale om omlægninger af indkomstskatterne, er denne (beregningsmekaniske) »bias mod reformer« typisk ganske lille. Men hvis der fx indgår store, relative ændringer i skatter eller afgifter – eller hvis de afledte adfærdsvirkninger er meget store – så er det vigtigt at inddrage privatøkonomiske omstillingsgevinster i beregningen af de samfundsøkonomiske virkninger.

De simple beregninger i tabel 1 har til fælles, at de forudsatte adfærdsændringer modvirker den umiddelbare provenuvirkning: Forhøjes fx bundskatten, så reagerer borgerne ved at arbejde mindre, og det mindsker statens merprovenu.

Det er imidlertid ikke altid tilfældet, at umiddelbar og afledt virkning går hver sin vej. Hvis fx en eksisterende skatte- eller afgiftsbegunstigelse mindskes, så flyttes der aktivitet fra denne til andre aktiviteter. I gennemsnit er sidstnævnte i sagens natur hårdere beskattet end den begunstigede aktivitet. I dette tilfælde vil den fiskale eksternalitet være positiv og forstærke den umiddelbare provenuvirkning. Det samme mønster vil også gælde, hvis der indføres en skatte- eller afgiftsbegunstigelse, for aktivitet vil da søge mod det begunstigede område på bekostning af andre aktiviteter, som i gennemsnit er hårdere beskattet.

Diskussionen ovenfor har alene handlet om skatter og afgifter. Men som nævnt er en del af betragtningerne også relevante i forbindelse med andre former for økonomisk politik. Herunder såvel offentlige udgifter som direkte (altså ikke-fiskal) regulering.

Eksempelvis kan det, i hvert fald på marginalen, være en rimelig forudsætning, at offentlige udgifter til uddannelse, sundhed eller infrastruktur kan opfattes om et tilskud til (arbejds)indkomst, fordi produktiviteten øges. I så fald udløses der isoleret set strukturvirksomheder heraf svarende cirka til arbejdsmarkedsbidraget. Med de forudsætninger, der er anvendt i tabellen giver det positive, men ret beskedne, afledte effekter på arbejdsudbud og offentlige finanser.

Disse effekter skal dog samtidig ses i lyset af, hvorledes udgifterne finansieres. Analyser af fordelingsvirkningen af offentlige udgifter og skatter tyder på, at der samlet set er tale om en markant progressiv virkning på fordelingen af forbrugsmuligheder.¹⁷ Hvis

de forudsætninger om strukturvirkningernes størrelsesorden, der er anvendt i tabel 1, er nogenlunde rimelige, vil den samlede »fiskale pakke« da have entydigt negative strukturvirkninger, som dog selvsagt skal ses i sammenhæng med virkningen på fordelingen af den økonomiske velstand. Ved en i denne forstand generel forøgelse af offentlig service og tilhørende skatter skal der således indregnes virkningen af lavere arbejdsudbud, hvis de offentlige finansers holdbarhed skal fastholdes.

Behov for sammenlignelige effektiviteter

Virkningerne på husholdninger og virksomheders adfærd er et afgørende element i effektivitet af ændrede regler i ikke blot skatte- og afgiftssystemet, men generelt i den økonomiske politik. Ændret adfærd giver således anledning til fiskale (og andre) eksternaliteter, som er en central bestanddel af såvel de samfundsøkonomiske effekter ved ændret politik som virkningen på det finanspolitiske råderum.

Effektiv prioritering i den økonomiske politik forudsætter derfor, at adfærdsvirkninger opgøres systematisk. Herunder skal der tilstræbes konsistens på tværs af instrumenter, så effektiviteter kan understøtte løbende prioritering og »kurskorrektur« i den økonomiske politik.

Der er således stærke argumenter for at opføre middelrette skøn for adfærdsvirkninger ved ændringer i den økonomiske politik. I den forbindelse kan det være nyttigt at sondre mellem *kvantificeringen* af de afledte virkninger og *disponeringen* af de fiskale konsekvenser af dem, hvor sidstnævnte med fordel kan ses som en selvstændig, diskretionær finanspolitisk beslutning.

Der kan være betydelig usikkerhed forbundet med størrelsen af adfærdsvirkningerne, men ses der helt bort fra dem, så introduceres der

en bias i effektvurderingerne, som samtidig vil indebære, at der ikke formidles et retvisende billede af strukturpolitikens betydning for udviklingen i velstand og økonomisk velfærd til politiske beslutningstagere og offentlighed.

Det har således høj værdi, at der over tid og på tværs af problemstillinger udarbejdes sammenlignelige effektvurderinger. Omvendt vil der også, i takt med at ny empirisk viden fremkommer, være behov for at opdatere de anvendte forudsætninger om blandt andet adfærd, størrelsen af eksterne virkninger etc. Hensynet til den tværgående konsistens kan tale for, at metode- og datarevisioner ikke gennemføres meget hyppigt.

I praksis tilrettelægges den økonomiske politik ofte i tidsmæssigt komprimerede forløb, og det gør det vanskeligt at bygge og anvende generelle ligevægtsmodeller. I stedet er – i hvert fald hidtil – anvendt mere partielle metoder, der imidlertid bygger på helt samme tankegang, men som lettere kan afspejle detaljerigdommen i de instrumenter, der er til rådighed, og også lettere kan tilpasses skiftende politisk fokus.

Noter

1. Jeg skylder mine kolleger Jacob Vastrup og Jens Holger Helbo Hansen samt en anonym reviewer tak for kommentarer og forslag. De synspunkter og vurderinger, som fremgår af artiklen, er alene mine og ikke nødvendigvis sammenfaldende med Skatteministeriets.
2. Tilrettelæggelse af god økonomisk politik handler således i høj grad om at sikre internalisering af samtlige konsekvenser af politiske beslutninger. Herunder som sagt særligt dem, der set fra de enkelte aktørers side er eksterne, og som der derfor ikke er politiske interesserepræsentanter til at synliggøre. God økonomisk politik forudsætter derfor også, at centrale beslutningstagere og institutioner har tilstrækkelig interesse i og – og kompetencer til – netop en sådan internalisering, ligesom »udbuddet af sund økonomisk politik« kan have en tendens til at blive for lille, fordi en

del af gevinsterne herved er spredte og kan have fællestræk med et klassisk offentligt gode.

3. Sidstnævnte er et illustrativt eksempel på, hvor hurtigt fokus i den økonomiske politik kan skifte: De seneste års reduktion af energiafgifterne for erhverv kommer således efter en periode, hvor netop højere og mere ensartede afgifter på energi-input var med til at finansiere lavere personskatter.
4. Som et andet eksempel kan nævnes, at virkningen på boligmarkedet af fastfrysning af ejendoms-skatter forudsætter en analyseramme, der kan tage hensyn til, at hver successiv investeringsår-gang begunstiges lidt mere end den foregående. En kvantitativ analyse heraf kan næppe gennemføres uden anvendelse af en dynamisk simulati-onsmodel.
5. Det skal understreges, at dette *ikke* skal ses som udtryk for, at fremskrivningerne hviler på forkerte principper. Således kan der være andre dele af de offentlige finanser, hvor der er modsvarende »fiskal upside«, og som nævnt kan der på visse områder være behov for løbende, diskretionære beslutninger for at sikre, at eksempelvis skattegrundlag udvikler sig svarende til det forudsatte i fremskrivningerne. Blot kan det være vigtigt at tage stilling til den langsigtede udvikling i konkrete skatte- og afgiftsgrundlag, når diskretionære ændringer i en delmængde af de finanspolitiske instrumenter vurderes.
6. Hvis målopfyldelsen i udgangspunktet er omkostningseffektiv, vil valget af residualinstrument ikke have betydning, for de forskellige instrumenter vil da have samme marginalomkostning. På visse områder, herunder eksempelvis klima-, energi- og miljøpolitikken, hvor der er en række nationale mål og internationale forpligtelser, er der imidlertid undertiden væsentlige forskelle i marginalomkostninger ved forskellige instrumenter til sikring af målopfyldelse.
7. På kort sigt skyldes det de offentlige overskomster og reglerne for satsregulering af overførslerne. På lidt længere sigt må de offentlige lønninger ligeledes følge udviklingen i sammenlignelige, private lønninger, hvis den offentlige sektor skal kunne rekruttere, ligesom uændret fordelingsmæssig balance mellem beskæftigede og overførselsmodtagere tilsiger, at overførselssatserne følger det generelle indkomstniveau.
8. Det kan ses som en yderligere illustration af, at sondringen mellem »med og uden adfærd« er

økonomisk kunstig, og det samme gør sig gældende for sondringen mellem »før og efter tilbageløb«.

9. En korrekt målretning af skattebegunstigelse af husholdningstjenester forudsætter, at disse kan identificeres ud fra kendskab til deres *relative* komplementaritet med fritid. Det stiller meget store krav til kendskabet til krydspriselasticiteterne.
10. En overordnet set lignende tilgang findes mange steder i litteraturen, fx Sørensen (2011), Dahlby (1998) samt Mankiw og Weinzierl (2006).
11. Beregningen af SFG for AM-bidraget er en smule mere kompliceret end for bund- og topskatten, men er grundlæggende baseret på samme metode.
12. I Keane (2011) gennemgås et bredt udvalg af den udenlandske, empiriske arbejdsudbudslitteratur, og det konkluderes, at en elasticitet i omegnen af 0,3 er plausibel, men med meget stor variation fra studie til studie.
13. Der er betydelige forskelle i punktafgifternes byrdefordeling, men i gennemsnit påvirker de (real)indkomstfordelingen cirka som momsens og dermed AM-bidraget, hvis indkomstelasticiteten i gennemsnit er én. For en lang række af punktafgifterne er indkomstelasticiteten af afgiftsgrundlaget dog væsentligt under én, blandt andet fordi langt de fleste afgifter er baseret på mængder og ikke de punktafgiftspligtige varers værdi.
14. I *princippet* bør såvel omkostninger som gevinster ved omfordeling måles ved brug af en social velfærdsfunktion, som afspejler en (i sidste instans politisk fastsat) grad af aversion mod ulighed. I *praksis* anvendes stort set altid statistiske mål til at beskrive ændringer i indkomstfordelingen. Det giver såvel analytiske som fortolkningsmæssige udfordringer, fordi bl.a. værdien af (ændret) fritid ikke indgår, ligesom en Pareto-forringende skærpelse af progressionen ud over Laffer-kurvens toppunkt kan »score« positivt i form af en reduktion af målte indkomstforskelle. Målemetoder, der potentielt kan være i konflikt

med Pareto-princippet, skal selvsagt anvendes med varsomhed.

15. Jo tættere skattesystemet er på Laffer-kurvens toppunkt, jo mere udvandes denne indkomstefekt i »fiskal ligevægt« dog, idet provenuvirkningen – og dermed indkomsteffekten af provenuanvendelsen på den offentlige udgiftsside – vil være lille.
16. Indregning af afledte virkninger på satsreguleringen af overførslerne, samt den løbende regulering af progressionsgrænserne i skattesystemet, kan groft anslås at reducere selvfinansierungsgraderne med omkring en fjerdedel. Strengt taget bør de isolerede adfærdsvirkninger af denne »andenrundeeffekt« ligeledes medregnes. Imidlertid vil bidraget til adfærdsvirkningerne herfra ikke nødvendigvis være stort, idet øgede overførsler og højere personfradrag trækker i retning af mindre beskæftigelse, mens højere beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse giver en positiv afledt effekt.
17. Det skal understreges, at der også kan være andre grunde end fordelingsmæssige til at skattefinansiere overførsler og serviceydelser. Formålet her er imidlertid at give en helt overordnet illustration af, hvorledes nogle første skridt i retning af at opføre konsistente strukturvirkninger af såvel skatter som offentlige udgifter kan tages.

Litteratur

- Dahlby, Bev (1998), »Progressive Taxation and the Social Marginal Cost of Public Funds«, *Journal of Public Economics* 67.
- Keane, Michael P. (2011), »Labor Supply and Taxes: A Survey«, *Journal of Economic Literature* 49.
- Mankiw, N.G. og M. Weinzierl (2006), »Dynamic Scoring: A Back-of-the-Envelope Guide«, *Journal of Public Economics* 90
- Sørensen, Peter Birch (2011), »Measuring the Dead-weight Loss From Taxation in a Small Open Economy: A general method with an application to Sweden«, Working Paper, Københavns Universitet.