

# Redaktionelt forord

## Skattereform: Hvorfor og hvordan?

Når ændringer i skattesystemet skal gennemføres, må det ske i et kompliceret samspil mellem politikere og fagøkonomer. Der er elementer, der teoretisk set er ren fagøkonomi. I princippet er opstilling og estimation af arbejdsudbudsfunktionen, og dermed analyser af skattens betydning for arbejdsudbud og produktion, et rent fagøkonomisk spørgsmål. Modsat er vægtlægningen ved valget mellem delvist konfliktende mål som effektivitet, trivsel og lighed i betydelig grad et rent politisk spørgsmål. Indholdet af en skattepakke kan kun fastlægges ved at inddrage politiske præferencer.

En klar sondring mellem økonomifaglige spørgsmål og politiske valg er i praksis meget vanskelig at gennemføre. Politikerne bruger i høj grad økonomiske argumenter. En politiker, der går ind for topskattelettelser, vil ofte argumentere for, at de har en stor virkning på arbejdsudbuddet og dermed på produktionen, selv om denne virknings størrelse strengt taget skulle kunne undersøges af fagøkonomer og statistikere. Omvendt kan fagøkonomernes grundholdning komme til at spille ind på deres modelforudsætninger og valg af analysemetoder. Fuldstændigt ”objektive” analyser inden for kontroversielle samfundsvidenskabelige emneområder er ikke en realistisk mulighed.

Det er dog et frugtbart ideal at prøve at lave så vederhæftige og objektive økonomiske analyser som overhovedet muligt. Den politiske debat bliver mest konstruktiv, hvis analysen af fakta og sammenhænge føres så langt som overhovedet muligt, inden de politiske præferencer kommer til at dominere debatten. Det er i hvert fald udgangspunktet for dette temanummer af Samfundsøkonomen, hvor økonomer med forskellige tilknytningsforhold analyserer det politisk sprængfarlige skatteområde.

Temanummeret skal være et indspark og en kommentar til de politiske initiativer vedrørende en ny skattereform og de kommende/igangværende/netop afsluttede skatteforhandlingerne. Temanummeret indeholder derfor artikler om ”state of the art” på området og også om, hvad en reform hensigtsmæssigt kan indeholde. Det er selvfølgelig i høj grad politik, men ideen er, at fagøkonomer med forskellige specialer prøver at komme så langt som muligt med de økonomiske analyser. Det er for alle artiklernes vedkommende fagøkonomer, der analyserer virkeligheden. Politiske slagsmål og diskursanalyser skulle gerne træde i baggrunden i dette nummer af Samfundsøkonomen. Artiklerne giver et indtryk af, hvad fagøkonomerne er enige om, og hvad der er uenighed om.

I den første artikel kortlægger *Peder Andersen* og *Niels Kærgård* de mulige effekter af en skatteændring; der er mange, og en sådan lærebogsagtig gennemgang fører ikke til klare anbefalinger. For at få sådanne konklusioner må effekterne kvantificeres, og politiske præferencer inddrages. Artiklen er en introduktion for læsere, der ikke har arbejdet med skattepolitik. Målet med denne artikel er altså alene en kortlægning af, hvilke effekter der er i spil. I den næste artikel understreger *Torben M. Ander-*

*sen*, at skatter ikke kan diskuteres isoleret. Det må også indgå i debatten, hvilke udgifter skatterne går til at finansiere, og derfor bør effekterne af forskellige typer af offentlige udgifter indgå i vurderingen. I den tredje artikel gennemgår *Claus Thustrup Kreiner* og *Peer Ebbesen Skov* de nyeste danske og internationale undersøgelser af virkningen af ændringer i topskatten; en meget kort sammenfatning af konklusionen er, at der er stor usikkerhed, og problemstillingen er meget kompliceret.

*Peder J. Pedersen* og *Nina Smith* ser på potentialet for ved f.eks. ændrede skatteregler at få flere af de omkring 600.000 ekstra personer, der er kommet på overførselsindkomst siden 1960, i arbejde. Konklusionen er ikke optimistisk. En meget stor del af de 600.000 kan forklares ved fundamentale ændringer i samfundet; kvindernes øgede erhvervsfrekvens, flere indvandrere, længere barselsorlov og så videre. *John Smidt* ser nærmere på behovet for og udfordringerne ved at regne på adfærdsændringerne. Han fremhæver, at usikkerhed i beregningerne taler for ydmyghed, men også for nødvendigheden af empiriske analyser.

En stor del af den viden, vi har om virkningen af skatteændringer, stammer fra analyser fra forskellige danske tænketanke, og de tre sidste artikler kommer fra økonomer med tilknytning til disse. *Jens Hauch* og *Peter Birch Sørensen*, Kraka starter med at se på nogle basale fakta om det danske skattesystem; det vises, at marginalskatten har været faldende de sidste snes år og nu langt fra er blandt de højeste i OECD-landene. Med dette udgangspunkt ses på skatteinstrumenterne i 2025-planen. *Jonas Schytz Juul*, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ser dels på de fordelingsmæssige virkninger af indkomsts-katten og ændringer heri og dels på de dynamiske effekter af ændringer i indkomsts-katten. Usikkerheden i beregningerne og de forholdsvis små dynamiske effekter, som findes i en del undersøgelser, understreges. *Otto Brøns-Petersen*, CEPOS, understreger modsat de store effekter, der findes i en del undersøgelser, og han argumenterer for, at det nu er på tide, at de elasticiteter, der bruges i de officielle finansministerielle beregninger, opjusteres.

Dette nummer af Samfundsøkonomen ender således ikke med fuld enighed, men når man har læst artiklerne, er man utvivlsomt blevet klogere. Artiklerne peger på mange effekter, der er blevet overset i den offentlige debat, på usikkerheder og på skævheder. Så selv om nummeret således ikke indeholder én sandhed, så kan det være en stor hjælp i søgningen efter sandheden i denne komplicerede debat. Og et gammelt ord siger jo, at man skal følge dem, der søger sandheden, men holde sig fra dem, der har fundet den.

*Gæsteredaktører*

*Peder Andersen og Niels Kærgård,*

*Professorer ved Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi,*  
*Københavns Universitet*

# Effekter af en lettelse af skatten på arbejde: En introduktion

Artiklen er en introduktion til emnet arbejdsudbud og skat for læsere, der ikke arbejder med skattepolitik. Når en skatteændring skal diskuteres, er der en lang række modsat rettede effekter. En teoretisk kortlægning af effekterne er derfor ikke nok. Effekterne må kvantificeres og legitime politiske præferencer inddrages. Men en teoretisk kortlægning af effekterne kan være et nyttigt startpunkt.



**PEDER ANDERSEN**

Professor  
Institut for Fødevarer - og Ressourceøkonomi  
Københavns Universitet  
Email: pean@ifro.ku.dk



**NIELS KÆRGÅRD**

Professor  
Institut for Fødevarer - og Ressourceøkonomi  
Københavns Universitet  
Email: nik@ifro.ku.dk

## Indledning

Hvis man skal diskutere virkningen af en nedsættelse af indkomstskatten, kan der være grund til indledningsvist at prøve at kortlægge, hvilke effekter der er i spil. I anden fase kan man så søge empirisk at bestemme effekternes størrelse og overveje, hvilke politiske overvejelser der skal inddrages. I denne introducerende artikel ses alene på den første kortlæggende fase.

En sådan kortlægning kan have en disciplinerende effekt på debatten, for der vil ofte være en tendens til, at debattørerne ikke lægger samme vægt på de effekter, der taler imod deres ønsker og politiske synspunkter. Det kan selvfølgelig være i orden at argumentere for, at visse effekter er små og ubetydelige, men det er vigtigt at få alt med for at vurdere, om det nu også er rigtigt og om betydningen af bl.a. usikkerheden. Det vil afdække, om og hvor der er behov for flere undersøgelser.

Formålet med denne artikel er altså ikke at deltage i en debat om skattepolitikens effekter og hvilken politik, der er hensigtsmæssig. Formålet er alene at pege på en række effekter, der må tages med i betragtning og dermed sætte en ramme for de følgende artikler.

## Varemarkedet og de offentlige finanser

Hvis indkomstskatterne sættes ned, vil de disponible indkomster stige, og det vil medføre en stigning i privatforbruget og dermed af statens indtægter fra moms og andre forbrugsafgifter. Det er altså ikke hele skattenedsættelsen, der skal finansieres. Hvor stor virkningen på forbruget er, vil afhænge af, hvilke skattepolitiske instrumenter der bruges. Forbrugskvoten vil typisk, i hvert fald på kortere sigt, være højere hos lavindkomstgrupperne end hos de højtloønnede. En lettelse af

topskatten på f.eks. en mia. kr. vil således resultere i en mindre stigning i momsprovenuet end ved en tilsvarende en lettelse af bundskatterne.

Modsat vil de højeste indkomster typisk spare mere op og investere mere end de laveste indkomstgrupper. En sænkning af topskatten kan således resultere i en større stigning i opsparing og investering end en sænkning af skatten på de lavere indkomster.

Enhver skattesænkning vil desuden have en konjunkturvirkning og stimulere den økonomiske aktivitet, og dermed en stigning i moms og afgifter der modificerer den negative virkning for de offentlige indtægter af indkomstskattelettelsen.

Skatten vil også have en række struktur-mæssige effekter og dermed også have indflydelse på, hvad og hvordan man producerer. Skatten giver et incitament til at undgå skatten ved lovligt eller ulovligt "sort arbejde". Det lovlige består f.eks. i skattefrie frynsegoder, vennetjenester osv. Der er ingen tvivl om, at firma-motionscentre, subsidierede kantiner, firmatelefon, faglige ekskursioner osv. har fået et større omfang på grund af indkomstskattens højde. Samtidig har det egentlige ulovlige, sorte arbejde i form af ikke bogførte håndværksudgifter, stald-dørsalg, rengøring m.v. utvivlsomt et betydeligt omfang og er stigende med indkomstskattens højde.

Det må antages, at alle disse effekter stiger med stigende skattesatser. Men om denne proces er reversibel, er mindre klart; det kan meget vel tænkes, at når et sort marked er skabt, så er det svært at komme af med igen.

### Virkninger via arbejdsmarkedet

Den mest diskuterede effekt af en sænkning af indkomstskatten er effekten på arbejdsmarkedet. Her er to modsat rettede effekter; substitutionseffekten ("gulerodseffekten") og indkomsteffekten ("hængekøjeffekten").

Substitutionseffekten kommer af, at den økonomiske gevinst efter skat ved at arbejde bliver større, jo mindre indkomstskattesatsen er. Man får mere ud af en ekstra indsats på arbejdsmarkedet. Lidt populært kan man sige, at fritid bliver dyrere, idet tabet ved at skifte en arbejdstime ud med en fritime bliver større. Guleroden ved at arbejde bliver større med en lavere indkomstskat. Dette betyder en stigning i arbejdsudbuddet. Under normale omstændigheder vil det samlet, evt. efter en vis tilpasning, betyde en større beskæftigelse og produktion og dermed også en afledt positiv virkning på skatteprovenuet. En del af skattesænkningens provenuvirkning vil således blive modvirket pga. indkomststigninger ("selvfinansieringsgraden").

Men der er også en modgående effekt. Når skatterne går ned, får borgerne større disponibel indkomst. Det betyder, at de vil forøge forbruget af de forskellige goder, og et af de goder, de vil forbruge mere af, er fritid. Det er veletableret, at jo rigere vi er blevet, jo mere fritid har vi tilkøbt os. Dette er indkomsteffekten. Vi kan tilbringe mere tid i hængekøjen, uden at det går ud over muligheden for et tilfredsstillende forbrug af tjenester og materielle goder. Man kan altså forestille sig, at substitutionseffekten helt eller delvist ophæves af indkomsteffekten<sup>1</sup>. Hvis indkomsteffekten er stor, vil en sænkning i indkomstskatten resultere i et fald i arbejdsudbuddet.

Det er et empirisk spørgsmål at bestemme størrelsen af substitutions- og indkomsteffekterne. Og det er et meget kompliceret spørgsmål, da det kan afhænge både af den økonomiske situation, af det anvendte skatteinstrument og i høj grad også af tidshorizonten. Derfor er fokus ikke alene på de kortsigtede effekter, men også på de langsigtede, vigtige for at vurdere de samlede effekter.

Et øget arbejdsudbud kan vise sig på mange måder. Man kan forestille sig flere effekter på arbejdsudbuddet:

- En effekt på antallet af beskæftigede. Det kan bedre betale sig at arbejde, og nogle vælger derfor at gå fra en stilling som arbejdsløs eller værende uden for arbejdsmarkedet til beskæftigelse. Hvis man får arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp, skal man stå til rådighed for arbejdsmarkedet, men man kan forestille sig, at nogen vil søge mere energisk, tage mindre attraktive job og eventuelt flytte længere efter beskæftigelse, hvis skatten sænkes. Man kan også forestille sig, at en skattelettelse vil friste folk til at gå senere på pension, fordi de finder lønnen efter skat mere attraktiv.

- En anden effekt er på antal arbejdstimer. Man kan forestille sig, at beskæftigede vælger en længere arbejdstid, mere overarbejde, overgang fra deltidsbeskæftigelse til en situation med flere arbejdstimer evt. fuldtidsbeskæftigelse. Det afhænger naturligvis af bl.a. stilling og i hvilken grad, den ansatte selv kan vælge arbejdstid. Det er langt fra for alle, det er trivielt selv at vælge den arbejdstid, vedkommende ønsker.
- Endelig kan man forestille sig meget langsigtede effekter over uddannelsessystemet og erhvervsvalget. Hvis man får et større afkast af arbejde, kan det betyde, at nogen vælger en uddannelse eller en efteruddannelse, der sikrer en højere arbejdsindkomst. Uddannelse og jobskifte kan således resultere i højere produktivitet. Men det er selvfølgelig klart, at der er mange andre forhold end økonomisk afkast, der bestemmer uddannelsesvalget.
- Man kan også forestille sig effekter via migration. Med lavere skatter kan det blive attraktivt at vandre ind i landet eller undlade at udvandre. Også her er der mange andre bestemmende faktorer end de rent økonomiske.

Situationen kompliceres yderligere af, at der er mange mulige instrumenter. Vil man foretage en skattelettelse, kan den ske f.eks. ved en ændring i topskatten eller i bundskatten. Ændringer i topskatte vil næppe have den store effekt på overgangen fra manglende beskæftigelse til beskæftigelse; det må antages, at folk, der betaler topskat, allerede er i beskæftigelse. Topskatteændringer vil således først og fremmest påvirke arbejdstiden; der kan dog også være en effekt på overgangen til pension for højtlønnede samt migration.

Modsat kan ændringer i bunden af skattesystemet være centrale for forskellen mellem overførselsindkomster og lavtlønsjob. Det vil specielt være tilfældet, hvis man laver målrettede ændringer, f.eks. i form af beskæftigelsesfradrag.

Der kan også være forskellige virkninger af ændringer i skatteprocenter og ændringer i grænserne. Man kan f.eks. forestille sig en topskattesænkning foregå ved at sætte topskatteprocenten ned eller ved at hæve det beløb, hvor man begynder at betale topskat. Skattereglerne er imidlertid altid blot en del af systemet. De spiller sammen med andre regler. F.eks. vil afkast af uddannelse både afhænge af SU-regler og skatteregler. Migrationsbeslutninger styres ud over af skatterne også af green-card-ordninger, forskerskatteordninger, optjening af pension og sociale ydelser osv.

En kortlægning af, hvilke effekter der er, er dog langt fra nok til at afgøre, hvordan en skatteændring virker. Det er helt afgørende, at få de mange, delvist modsat rettede effekter kvantificeret, og derfor er empiriske undersøgelser afgørende for at drage konklusioner.

NOTE 1 Her betragtes en indkomstskattesænkning isoleret. Hvis indkomstskattesænkningen finansieres med andre skatter eller med nedskæringer i de offentlige udgifter, vil disse ændringer også have indkomsteffekter, og de kan ophæve indkomsteffekten af indkomstskattesænkningen. Moms og punktafgifter har således også betydning for arbejdsudbuddet.

### Indkomstfordelingen: Effektivitet og lighed

I forrige afsnit diskuteredes, i hvilket omfang skatterne påvirker arbejdsudbud og produktion, forvriddinger og dermed om skattesystemets efficiens. Men en effektiv produktion er ikke det eneste, et skattesystem skal tage hensyn til. I debatten om, hvorledes vores skattesystem skal indrettes, spiller hensynet til godernes fordeling en helt afgørende rolle. En markedsøkonomi er ingen garanti for, at indkomstfordelingen er den politisk ønskede, og spørgsmålet om en retfærdig indkomstfordeling er et politisk spørgsmål. Valget mellem de forskellige hensyn vil således være en politisk afvejning. En velfungerende markedsøkonomi giver fornuftige incitamenter, men den kan give en skæv og politisk uønsket indkomstfordeling. Der kan komme helt andre betragtninger ind, når en retfærdig indkomstfordeling skal diskuteres. Hvis der f.eks. er 3 flittige og arbejdsomme bagere i en by og én doven og måske også uduelig slagter, kan det meget vel tænkes, at den dovne slagter tjener mest. Det giver et rigtigt incitament, for der mangler gode slagtere i byen, men det vil næppe blive opfattet som retfærdigt.

Det er selvfølgelig meget svært at sige, hvad der er retfærdigt, for der er ikke noget objektivt udgangspunkt. Der er ingen, der får en løn, som de med nogen rimelighed kan betragte som et objektivt mål for deres bidrag til samfundet. Alle leverer et beskedent bidrag til et stort system. Et bidrag som ikke kan ses uafhængigt af andres bidrag. Sælgerens indsats er værdiløst uden produktion af noget, der kan sælges. Og produktionen er ubrugelig, hvis ikke der er nogen til at sælge og distribuere den. Knaphed og magtforholdene i samfundet er afgørende for indkomstens størrelse.

Det har derfor i høj grad været et politisk spørgsmål, hvordan indkomstfordelingen skal indrettes, og her har skattesystemet været et nøgleinstrument. De progressive skatter er blevet opfattet som en hensigtsmæssig måde at reducere uligheden på.

En mere lige indkomstfordeling kan begrundes på mange måder. Vi synger alle glade med på Grundtvigs "Og da har i rigdom vi drevet det vidt, når få har for meget og færre for lidt". John Rawls har begrundet et lige samfund ud fra en forestilling om, hvad folk ville finde ideelt, hvis de ikke selv vidste, hvilken position i samfundet de selv endte med at indtage. Så ville de ud fra en slags forsikringstankegang sikre alle en rimelig høj levestandard.

Utilitarister har ud fra grænsenyttbetragtninger argumenteret for en omfordeling. Hvis målet er den størst mulige samlede nytte i samfundet, så øges denne nytte ved at flytte en krone fra en rig til en fattig, for den fattige har større grænsenytte af en krone end en rig på grund af indkomstens aftagende grænsenytte.

Det er også vigtigt at gøre sig klart, at en lige indkomstfordeling og lille fattigdom er relative begreber. Selv om den fattige bliver lidt rigere, kan hans situation godt være forværret, hvis alle andre bliver endnu rigere. Det er ikke et stort problem kun at have råd til ferie på Bornholm, hvis det også er andres vildeste rejsemulighed.

Det er blevet moderne at analysere graden af lykke i forskellige befolkninger, og det viser sig ret entydigt, at en høj grad af lighed, alt andet lige, resulterer i en udtrykt gennemsnitlig høj lykkefølelse.

Der har derfor, navnlig i mindre lande med en homogen befolkning, været tilslutning til en betydelig omfordeling til fordel for de svageste. De stærkeste skuldre skal bære de tungeste byrder, har man sagt. Effektivitet tilsiger, at der er klare, stærke økonomiske incitamenter, der fremmer effektivitet og produktion, mens lighed tilsiger, at også den svage skal have rimelige kår, hvilket kan reducere effektiviteten. Problemetstillingen er reel nok, men det skal heller ikke overvurderes. Der kan også være effektivitetsmæssige fordele ved en betydelig grad af lighed. I et meget ulige samfund kan der let opstå sociale konflikter, uro, strejker og kriminalitet, og det kan reducere effektiviteten.

Men det er også klart, at en vis grad af ulighed kan give den svage et puf, og derfor blive en fordel for ham på langt sigt. Det er ikke nødvendigvis særlig hensynsfuldt at give enhver rimelige her og nu kår, hvis vedkommende på lidt længere sigt kunne få et bedre liv ved at tage sig sammen. Det er et meget kompliceret valg, hvem der har bedst af støtte, og hvem der har bedst af puf.

Det er uklart, hvordan graden af lighed påvirker incitamentene og på den måde vil påvirke initiativ og innovationslysten. Det ulige samfund giver store gevinster til den energiske entreprenør, der har succes. Men det er også mere risikabelt at kaste sig ud i usikre projekter, hvis der ikke er et socialt sikkerhedsnet at falde tilbage på, hvis projektet går galt.

Sammenfattende er der ingen tvivl om, at der er vigtige indkomstfordelmæssige aspekter, der bør med i skattedebatten, men der er heller ingen tvivl om, at disse aspekter i høj grad indeholder etiske og vanskeligt målelige forhold, som helt eller delvist falder uden for økonomers kerneområder, og som det er vanskeligt empirisk at beskæftige sig med.

### Sammenfatning

Når virkningen af en skatteændring skal analyseres, kan man altså teoretisk pege på en lang række effekter. Da der er både positive og negative virkninger, kan man ikke ud fra teoretiske betragtninger komme til nogen entydige anbefalinger. Når en hensigtsmæssig skattepolitik skal fastlægges, må effekterne kvantificeres, og det er for mange af dem ganske vanskeligt. Selv om effekterne kan kvantificeres, må der også regnes med forskellige politiske præferencer. Nogen vil lægge vægt på effektivitet og materiel vækst, andre på lighed og trivsel. Der er imidlertid også en lang række valg, som fagøkonomerne kan være med til at afdække, såvel teoretisk som empirisk. Økonomerne har relevante værktøjer til at synliggøre de nødvendige afvejninger.

# Skatter, offentlig sektor og økonomisk performance

Effekterne af beskatningen kan ikke vurderes uafhængigt af, hvad skatterne finansierer. En stor del af de offentlige udgifter har potentielt positive eller negative effekter på arbejdsudbuddet, og de bør medtages i en analyse af skatternes effekter. Nyere empiri underbygger betydningen af at sondre mellem aktive eller passive udgifter og mellem mere eller mindre forvridende skatter.



**TORBEN M. ANDERSEN**

Professor  
Institut for Økonomi  
Aarhus Universitet  
Email: tandersen@econ.au.dk

## 1. Introduktion

Det er et underliggende tema i diskussionen om skattereformer, hvilken betydning beskatning og dermed den offentlige sektors størrelse har for økonomiens performance. At sammenhængen må være kompliceret, kan allerede udledes af det faktum, at Danmark – og de øvrige nordiske lande – som bekendt har et højt velstandsniveau, høje beskæftigelsesgrader osv. samtidig med, at skattetrykket er højt<sup>1</sup>.

Med en stor offentlig sektor, og dermed også et højt skattetryk, er det en væsentlig diskussion, hvorledes den offentlige sektor og dens finansiering påvirker økonomiske nøglevariable som velstand, beskæftigelse m.m., men også fordelingspolitiske mål. Diskussionen har både en stabiliseringspolitisk og strukturpolitisk vinkel, og det følgende omhandler alene beskatningens struktureffekter. Spørgsmålet er, hvad effekterne af beskatning på beskæftigelse og produktion er i en normal konjunktursituation og under et balanceret budget, dvs. hvilken betydning har fuldt finansierede skatteændringer eller udgiftsændringer for økonomiens performance?

Spørgsmålet om beskatningens betydning for arbejdsudbuddet både langs den ekstensive ("kan det betale sig at arbejde") og intensive ("hvor meget arbejder folk") margin er den centrale

diskussionsplads for beskatningens betydning for økonomisk performance. I den politiske debat henvises der ofte i flæng til skatternes forvridende effekter og "gulerods-" og "hængekøjeffekter". Imidlertid overses det ofte, at beskatningens effekter ikke kan diskuteres uafhængigt af, hvad skatterne finansierer. Der er således flere effekter på spil, og den traditionelle diskussion af gulerods- og hængekøjeffekter refererer implicit til politikændringer, der ikke spiller en særlig stor rolle i praksis.

Denne artikel ser nærmere på beskatningens betydning for blandt andet arbejdsudbuddet, når der tages eksplicit hensyn til, hvilke aktiviteter beskatningen finansierer. Af pladsmæssige hensyn ses der alene på aktivitetseffekterne (efficienseffekter af beskatning), mens fordelingseffekterne ikke omtales. Der indledes i afsnit 2 med at afklare grundlæggende sammenhænge knyttet til beskatningens betydning med udgangspunkt i den klassiske diskussion omkring beskatningens betydning for arbejdsudbuddet. I afsnit 3 gennemgås nyere empirisk forskning af sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse og struktur- og velstandsudviklingen som en hovedindikator for økonomisk performance. Afsnit 4 giver nogle få afsluttende kommentarer.

NOTE 1 Sammenligninger af skattetryk mellem lande er forbundet med store problemer grundet forskelle i indretningen af skatte- og sociale systemer. Lande, der som Danmark benytter et bruttoprincip (overførsler er skattepligtig indkomst), har alt andet lige et højere skattetryk, end hvis et nettoprincip benyttes. Korrektioner for disse forskelle udligner forskellene mellem lande betydeligt, se f.eks. Adema (2011).

## 2. Beskatning, forvriddinger og arbejdsudbud

Den klassiske diskussion om beskatning og incitament er tager udgangspunkt i arbejdsudbudsspørgsmålet. Denne diskussion sammenblender ofte to forskellige spørgsmål, nemlig om beskatning er forbundet med forvriddinger, og hvilke konkrete effekter beskatningen har på arbejdsudbuddet.

Beskatning har en "common pool"-egenskab, dvs. alle bidrager via skattebetalinger til finansieringen af offentlige aktiviteter, hvor rettigheder eller adgang til disse aktiviteter ikke er afhængig af den enkeltes skattebetaling – man bidrager til "fælleskassen". Skatter pålagt skattebaser, den enkelte selv kan påvirke (via f.eks. arbejde), skaber en kile mellem det samfundsøkonomiske afkast (løn før skat) og det privatøkonomiske afkast (løn efter skat) af en yderligere arbejdsindsats. Det betyder, at det privatøkonomiske valg af arbejdsudbud set ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er suboptimalt lavt. Beskatningen har en forvridende effekt på arbejdsudbudsbeslutningen.

Bag dette ligger følgende betragtning: Der er et ønske om at gennemføre en given offentlig aktivitet (offentlige servicetilbud, overførselsindkomster eller andet), og denne finansieres via f.eks. en proportional skat på lignet arbejdsindkomst. Når samfundsplanlæggeren vurderer<sup>2</sup> situationen, tages der hensyn til, at beskatningen finansierer den ønskede aktivitet, dvs. samfundsplanlæggeren tager hensyn til, at en øget arbejdsindsats på benefit-siden (det samfundsøkonomiske afkast) både vil medføre øget privat forbrug og skabe et større skatteprovenu og dermed finansieringsbidrag til den ønskede offentlige sektor aktivitet. Selvom den enkelte er klar over denne budget-sammenhæng, vil det stadig være sådan, at en ændring i den enkeltes arbejdsudbud kun giver den pågældende en belønning lig efter-skat lønnen (det privatøkonomiske afkast), og dermed mindre end det samfundsøkonomiske afkast. Effekten på det samlede budget af, at en enkelt person ændrer sit arbejdsudbud, er negligibel (den såkaldte 1/N-effekt, hvor N er den samlede populationsstørrelse) og påvirker derfor ikke den enkeltes beslutning (selvom borgerne også er interesserede i den pågældende aktivitet). Derfor bliver den enkeltes valg af arbejdsudbud lavere, end det der er samfundsøkonomisk optimalt.

Denne forvridding har ikke noget at gøre med politiske opfattelser af den offentlige sektor; skatterne går til at finansiere noget, som individerne og samfundsplanlæggeren tillægger værdi. Lidt sat på spidsen kan man sige, at planlæggeren ønsker, at den enkelte arbejder noget mere for at bidrage mere til fælleskabets kasse. Det er et generelt resultat – i fravær af eksternaliteter – at beskatning medfører, at det individuelle valg er suboptimalt lavt i forhold til samfundsplanlæggerens valg; der er en skatteforvridding!

Det er selvfølgelig samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt at indrette skattesystemet, så forvriddingerne bliver mindst mulige, f.eks. ved fastlæggelse af skattebaser, marginalskatter m.m. Des jo lavere forvridding, desto tættere er den privatøkonomiske beslutning på den samfundsøkonomisk optimale beslutning. I relation til arbejdsudbuddet vil en mindre forvridding øge arbejdsudbuddet i retning mod det samfundsøkonomisk optimale niveau. Dette tolkes nogle gange som en målsætning om at øge arbejdsudbuddet mest muligt, men det er en fejltolkning. Det velfærdsøkonomiske rationale er at mindske afstanden mellem det privatøkonomisk og samfundsøkonomisk optimale niveau for arbejdsudbuddet, men ikke at maksimere arbejdsudbuddet.

Det næste spørgsmål er, hvorledes en given ændring i skattesatsen påvirker aktiviteten, f.eks. arbejdsudbuddet. Det er et mere kompliceret spørgsmål, og det kan ikke generelt besvares uden at tage stilling til, hvad skatten finansierer. I lærebogsfremstillinger, hvor "gulerods-" og "hængekøjeeffekten" introduceres, betragtes en situation, hvor skatten finansierer en offentlig aktivitet, der ikke har nogen direkte effekt på nyten af forbrug, fritid eller løn (produktivitet) eller lignende<sup>3</sup>. Selvom der kan tænkes sådanne aktiviteter, er det ikke en empirisk præcis repræsentation af, hvad skatterne i praksis finansierer. En stor del af de offentlige forbrugsudgifter går efter nationalregnskabsterminologien til såkaldt individuelt offentligt forbrug, dvs. ydelser det offentlige stiller til rådighed for enkeltpersoner (f.eks. sundhed, pasning, pleje, undervisning osv.). Mange af disse aktiviteter har private substitutter eller kan have direkte effekter på nyten af forbrug og fritid eller produktiviteten. I forhold til udgifterne til overførsler er der tilsvarende aspekter. Den situation, der analyseres i den simple lærebogsmodel, er således ikke særlig repræsentativ for de aktiviteter, den offentlige sektor i praksis står for.

I litteraturen analyseres ofte effekterne af en indkomstskat til finansiering af en lump-sum overførsel til alle (såkaldt tax-transfer system, se f.eks. Piketty og Saez (2012)). Her isoleres i princippet den rene substitutions- eller gulerodseffekt, da tilbageførelsen af provenuet som en lump-sum overførsel neutraliserer indkomsteffekten for gennemsnitsborgeren. Det faktiske system af overførselsindkomster matcher imidlertid ikke en situation med en lump-sum overførsel til alle borgere, og derfor er der også mere komplicerede spørgsmål knyttet til effekterne af overførsler, end hvad der optræder i den traditionelle lærebogsfremstilling. Nogle overførsler har en decideret forsikringsfunktion, f.eks. sygedagpenge og arbejdsløshedsforsikring, mens andre har karakter af varig forsørgelse, f.eks. folkepensionens grundbeløb.

NOTE 2 Den typiske lærebog antager en utilitaristisk social velfærdsfunktion, dvs. samfundsplanlægger accepterer eller tager udgangspunkt i individers nyttefunktioner og maksimerer summen af disse nytter. Ræsonnementet er således ikke baseret på paternalistiske eller lignende argumenter.

NOTE 3 Mere præcist en offentlig aktivitet, der giver en nytte, som indgår som et additivt separabelt argument i nyttefunktionen, dvs. uafhængigt af nyten af privat forbrug, fritid m.m. Det afgørende for arbejdsudbudsbeslutningen er, at marginalnyten af forbrug og fritid samt marginalproduktet af arbejde er uafhængig af den offentlige aktivitet.

Visse typer af offentlige aktiviteter har effekter, som kan understøtte f.eks. arbejdsudbuddet. I sådanne tilfælde er der ikke nødvendigvis en monoton sammenhæng mellem skatten og arbejdsudbuddet. Når aktiviteten indføres, vil den positive effekt på arbejdsudbud kunne dominere den traditionelle negative skatteeffekt. Når aktiviteten og dermed skatten når et vist niveau, domineres de positive direkte effekter af de negative indirekte effekter, og en yderligere forøgelse af aktiviteten vil kunne reducere arbejdsudbuddet. Arbejdsudbuddet kan således være først stigende og siden faldende i en sådan aktivitet og dermed skattesatsen<sup>4</sup>. Et oplaget eksempel på en aktivitet med sådanne effekter er børnepasning og ældrepleje, som i en skandinavisk sammenhæng ofte nævnes som en historisk medvirkende faktor til at muliggøre en høj arbejdsmarkedsdeltagelse for kvinder, se f.eks. Rosen (1996). Tilsvarende kan andre offentlige aktiviteter som f.eks. sundhed, uddannelse osv. have effekter, som virker understøttende på arbejdsudbuddet. Omvendt kan der også tænkes på ordninger, der har den modsatte effekt, f.eks. skattefinansierede muligheder for tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Det er således en grundlæggende teoretisk indsigt, at effekterne af indkomstbeskatning for arbejdsudbuddet ikke kan vurderes uafhængigt af, hvad skatterne finansierer. Effekterne af skattelettelser afhænger derfor af, hvilke udgifter, der skal reduceres for at finansiere lettelserne, og omvendt vil effekterne af udgiftsforøgelser afhænge af, hvilke skatter, der hæves for at finansiere de øgede udgifter. Dette kan også formuleres på den måde, at tilsvarende dynamiske effekter af skattelettelser er der dynamiske effekter af udgiftsændringer, og begge typer af effekter bør naturligvis indgå i overvejelserne om beskatningsniveau.

Ovenstående diskussion peger også på et problem ved tolkningen af empiriske resultater omkring f.eks. arbejdsudbuddets reaktion på skatteændringer, da der typisk ikke er kontrolleret for, hvad skatterne finansierer. Bag diskussionen ligger en afgørende sondring mellem den marginale effekt og effekterne for hele økonomien (generel ligevægtseffekter) af en skatteændring<sup>5</sup>. I forhold til beskatningens betydning for økonomiens performance er den sidste effekt relevant. Estimerede arbejdsudbudselasticiteter viser typisk de marginale effekter, dvs. hvad er effekten af en marginal ændring i skatten, såfremt alle andre udgifter og skatter holdes uændret. Men dette giver ikke svar på det ”store” spørgsmål om skatternes betydning for økonomisk performance mere generelt. Kort sagt, teoretisk og empirisk indsigt omkring skatternes betydning for f.eks. arbejdsudbud bliver ofte fejlfortolket og anvendt forkert i den økonomiske politiske debat.

### 3. Makroempiri

Er der empirisk belæg for, at effekterne af beskatning afhænger kritisk af, hvad skatterne finansierer? Spørgsmålet her er systemisk eller et generelt ligevægtsspørgsmål knyttet til, hvorledes hele økonomien responderer i en hypotetisk situation med en anden størrelse eller sammensætning af udgifter og indtægter. Den empiriske udfordring er således stor.

En empirisk litteratur benytter cross-country analyser i et forsøg på at udnytte landevariationer til at fastlægge effekterne af offentlige sektor aktiviteter for økonomisk performance. Dette forudsætter, at det er muligt at kontrollere for alle andre relevante baggrundsvARIABLE af betydning for landeforskellene. Dette er typisk ikke muligt, og derfor skal resultaterne fortolkes med varsomhed. I denne litteratur operationaliseres økonomisk performance typisk ved gennemsnitsindkomster eller vækstrater (BNP per capita eller BNP vækst).

En første generation af studier fra 1990erne var simple cross-country studier af sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse og økonomisk vækst. Resultaterne fra disse studier er ikke entydige; sammenhængen er i nogle studier positiv, i andre negativ, og i nogle tilfælde kan der ikke identificeres en sammenhæng. I et meta-studie baseret på tæt ved 100 publicerede analyser af sammenhængen mellem den offentlige sektors størrelse og vækst konkluderede Nijkamp og Poot (2004, p. 93) “we find broad support for the view that the empirical evidence on the effect of conventional fiscal policies is rather fragile, although the commonly identified importance of education and infrastructure is confirmed”.

Et særligt problem ved disse studier er, at der ikke tages hensyn til den offentlige sektors budgetrestriktion, og derfor er fortolkningen af koefficientestimatene uklare og i mange tilfælde ikke meningsfulde. Regressionerne indeholder typisk enten et aggregeret mål for de samlede offentlige udgifter eller indtægter, eller specifikke komponenter heraf. Men der er en sammenhæng mellem indtægter og udgifter via den offentlige sektors budgetbalance, hvorfor en ændring i en udgiftskomponent må matches med en ændring i en indtægtskomponent (eller der må tages hensyn til implicerede gældsændringer). At tolke koefficienterne til enten udgiftsændringer eller indtægtsændringer uden hensyntagen til finansieringen giver ingen mening, jf. ovenfor. I bedste fald fortæller en sådan koefficient noget om effekterne af en proportional skalering af alle udgifter, hvis det er finansieret af en proportional skalering af alle indtægter, og dette er sjældent et relevant økonomisk politisk spørgsmål.

Yderligere kan hverken alle udgifter eller skatter antages at have de samme effekter på økonomiens performance, jf. ovenfor. Dette leder frem til en sondring mellem aktive/produktive

NOTE 4 Bemærk at dette er en anden diskussion, end hvorvidt indkomsteffekten kan dominere substitutionseffekten, så arbejdsudbuddet er stigende i skatten.

NOTE 5 Den typiske lærebogsfremstilling vurderer alene effekterne på arbejdsudbuddet, men ligevægtseffekten på beskæftigelsen afhænger af mange andre forhold.

og passive/ikke-produktive udgifter, og meget forvriddende og mindre forvriddende former for beskatning<sup>6</sup>. Aktive eller produktive udgifter er aktiviteter, som understøtter den økonomiske aktivitet enten via f.eks. arbejdsudbud, eller fordi de direkte indgår i produktionsfunktionen (infrastruktur, human kapital). Tilsvarende kan skatterne opdeles efter, hvor forvriddende<sup>7</sup> de er i forhold til f.eks. arbejdsudbud, investeringer eller opsparing.

Den afgørende pointe er, at det ikke er meningsfuldt at forsøge at afklare den offentlige sektors betydning for den økonomiske performance alene ud fra mål for samlede udgifter eller skattetryk. Sammensætningen af både udgifter og skatter har betydning. Produktive<sup>8</sup> udgifter kan således øge væksten, hvis de er finansieret af mindre-forvriddende skatter, og meget forvriddende skatter har en negativ effekt, hvis de finansierer ikke-produktive udgifter. Såfremt produktive udgifter finansieres af mindre forvriddende skatter, kan der være en ikke-lineær sammenhæng, hvor væksten først er stigende og efterfølgende faldende i niveauet for de produktive udgifter. Årsagen er, at væksteffekten initialt kan være stor, men den reduceres i takt med, at aktiviteten udvides, og samtidig øges de forvriddende effekter mere end proportionalt, når skatterne øges. Dette skaber en såkaldt "vækst-bakke" eller omvendt U-forløb mellem væksten og den pågældende aktivitet, se f.eks. Bania, Gray og Stone (2007).

Selvom disse sondringer mellem udgifts- og indtægtstyper skaber overblik, er de model-specifikke, og i praksis kan det være svært at foretage en skarp adskillelse. Det er således ultimativt et empirisk spørgsmål, om et mere disaggregeret approach giver brugbare resultater. Dette er analyseret i en række studier, der er karakteriseret ved i) paneldata (*pooled mean regression analyses*), ii) disaggregerede mål for udgifter og indtægter, og iii) en eksplicit hensyntagen til den offentlige sektors budgetbegrænsning.

Studierne giver empirisk støtte til betydningen af sondringen mellem aktive/passive udgifter og mere/mindre forvriddende skatter. Et eksempel er Gemme et al. (2011), der anvender data for 17 OECD lande over perioden 1970-2004. De finder, at produktive udgifter øger væksten, såfremt de finansieres enten af reducerede uproduktive udgifter eller mindre forvriddende skatter. Reduktioner i forvriddende skatter finansieret på samme måde vil også øge væksten. Det er impliceret af deres

resultater, at en forøgelse af produktive udgifter finansieret af de mest forvriddende skatter ikke vil have nogen signifikant effekt på væksten. Studiet giver således klar støtte til den empiriske betydning af at sondre mellem forskellige typer af udgifter og indtægter<sup>9</sup>. Samtidig er det dog en svaghed ved denne type studier, at kategorierne er meget summariske, og derfor er der fortsat et stykke vej fra sådanne resultater til konkrete policy anbefalinger.

Den mere disaggregerede tilgang viser også, hvorfor de tidligere studier havde svært ved klart at fastlægge klare sammenhænge. Der er ikke nogen entydig sammenhæng mellem størrelsen af den offentlige sektor og den økonomiske performance, da sammensætningen af både udgifts- og indtægtssiden har stor betydning. For en given størrelse af den offentlige sektor kan der således være en meget forskellig performance afhængig af strukturen. Dette medvirker også til at forklare, hvorfor de nordiske lande med store offentlige sektorer har været i stand til at opnå og fastholde et højt velstandsniveau. Med en tilstrækkelig aktiv fokusering af udgifterne, og en sammensætning af beskatningsniveauet i en mindre forvriddende retning, er dette muligt, se Andersen (2015).

Studier af ovennævnte typer er interessante, men giver ikke klare svar på kausaliteten. Der er to store problemer knyttet til endogenitet. Over konjunkturcyklen er udgifter mod-cykliske og skatter med-cykliske. Lavere vækst er derfor associeret med øgede udgiftsandele og lavere skatteandele. Kontrolleres der ikke adækvat for konjunkturreffekterne, vil sådanne studier derfor have en downward bias i estimaterne af effekterne af udgifter og omvendt med indtægterne. I et mellemfristet perspektiv kan udgifter og dermed skatteindtægter endvidere være påvirket af såkaldte Wagner-effekter, dvs. vækst i indkomst fører til øget efterspørgsel efter forskellige former for velfærdstilbud, hvilket giver en bias i retning af en positiv sammenhæng mellem niveau for udgifter/indtægter og vækst.

Baseret på den samme metodologi<sup>10</sup> har en række studier nærmere analyseret betydningen af skattestrukturen (skatteomlægninger). Arnold et al. (2011) analyserer betydningen af skattestrukturen for et givet skattetryk (se også Arnold (2008)<sup>11</sup>). Den langsigtede elasticitet for per capita indkomst af øgede indkomstskatter finansieret via øgede forbrugs- eller ejendomsskatter er tæt på -1, implicerende en væsentlig effekt af skattestrukturen for velstandsniveauet.<sup>12</sup> I Arnold et

NOTE 6 Dette er tæt knyttet til sondringen mellem eksogene og endogene vækstmodeller. I sidstnævnte kan økonomiens vækst påvirkes af den økonomiske politik. Eksempler på dette kan være investeringer i infrastruktur, som kan øge det marginale afkast af private investeringer i realkapital og dermed udløse endogene vækstmekanismer. En tilsvarende mekanisme kan udløses via human kapital akkumulering, se f.eks. Barro (1990). For en oversigt se f.eks. Zagler og Dürnecker (2003)).

NOTE 7 I en vækstsammenhæng er de mest forvriddende skatter dem, der påvirker opsparings- og investeringsbeslutninger, og mindre forvriddende skatter har ikke sådanne effekter (se f.eks. Barro (1990)).

NOTE 8 I de empiriske studier inkluderer produktive udgifter f.eks. uddannelse, sundhed, transport og kommunikation. Mere forvriddende skatter inkluderer f.eks. indkomstbeskatning, selskabsbeskatning, arbejdsmarkedsbidrag.

NOTE 9 Det er et åbent spørgsmål om studierne giver støtte til endogene vækstmekanismer. Selvom nogle studier estimerer effekter på vækstrater, er sample perioderne relativt korte. Det kan derfor være svært at adskille "transitional dynamics" fra langsigtede væksteffekter. Tilpasningstiderne i vækstmodeller er temmelig lange, og derfor er dette en relevant problemstilling.



al. (2011) rangordnes en række skatter i forhold til deres effekter på BNP per capita som: Selskabsbeskatning har den største negative effekt, efterfulgt af direkte indkomstskatter og forbrugsskatter, mens property/ejendomsskatter har de mindst skadelige effekter. Studierne understøtter, at ejendomsbeskatning er mindre forvridende end andre former for beskatning.<sup>13</sup>

#### 4. Afslutning

Det er ikke muligt på et fagligt grundlag at komme med ubetingede udsagn om, hvorledes beskatning påvirker økonomiens performance. Effekterne afhænger af de konkrete skatter (skattebaser, marginalskatter m.m.), samt hvad skatterne finansierer. Hverken det samlede skattetryk eller udgiftstryk er gode mål

for den offentlige sektors betydning for økonomiens performance.

I litteraturen har der overvejende været fokus på at vurdere incitamentseffekterne af beskatning og mindre fokus på at afklare udgifternes potentielle betydning for f.eks. arbejdsudbud eller produktivitet. Den simple læreborgsmodel for effekterne af beskatning på arbejdsudbudet betragter en stiliseret situation, hvor skatterne finansierer udgifter af en type, der kun udgør en meget lille del af de faktisk udgifter. Mange udgiftstyper har potentielle effekter for arbejdsudbudet, der bør medtages i vurderingen.

Makroempiriske studier bekræfter, at sondringer mellem udgifts- og skattetyper er vigtige, og der er således et stort

behov for yderligere forskning for at klarlægge de samlede effekter af den offentlige sektors indtægter og udgifter for økonomiens performance.

Den eksisterende viden giver et bedre grundlag for at vurdere skatteomlægninger (provenuneutrale ændringer) end ændringer i det samlede skatteprovenu. Sidstnævnte kræver nærmere analyser af effekterne af de udgifter, skatterne finansierer, og den empiriske viden herom er sparsom. Diskussionen i denne artikel har haft hovedfokus på velstandseffekterne, men i en samlet samfundsøkonomisk analyse af betydningen af udgifts- og indtægtsniveau og struktur bør andre hensyn, herunder de fordelingspolitiske hensyn, også indgå.

NOTE 10 En anden metodologi benyttes af Yagan (2013), som udnytter en 2003-reform af dividend-beskatningen i USA som et quasi-experimentalt design. Studiet finder ikke støtte for, at skattenedsættelsen øgede virksomhedernes reale investeringer.

NOTE 11 Gemme et al. (2013) påpeger, at studier baseret på mål for skatteandele (typisk relativt til BNP eller som andele af det samlede skatteprovenu) er problematiske, da de ikke fanger den væsentlige sondring mellem gennemsnits- og marginalskatter. De finder empirisk evidens for, at høje marginalskatter på indkomst og (mindre robust) gennemsnitsskatten på arbejdsindkomst er forbundet med et lavere velstandsniveau.

NOTE 12 Estimationerne inkluderer kontrolvariable, herunder mål for real kapital, human kapital samt beskæftigelsesvækst. Langsigtselasticiteten af per capita BNP er i alle estimationer signifikante og større end en.

NOTE 13 Xing (2012) tillader, at langsigteffekterne kan variere på tværs af lande, og finder ikke forskellige væksteffekter af personlige indkomstskatter, selskabsskatter og forbrugsskatter. Arachi et al. (2015) stiller også spørgsmålstejn ved tidligere fundne resultater om langsigteffekterne af forskellige typer af beskatning.

#### REFERENCER

Adema, W., 2011, Is the European welfare state really more expensive? OECD Social, Employment and Migration working paper 124.

Adema, W., P. Fron og M. Ladaique, 2011, Is the European welfare state really more expensive? Indicators on Social Spending, 1980-2012, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing.

Andersen, T.M., 2015, The Welfare State and Economic Performance, Bilaga Långtidsutredningen 2015, SOU 2015:53, Ministry of Finance, Stockholm.

Arachi, G., V. Bucci og A. Casarico, 2015, Tax structure and economic performance, International Tax and Public Finance, 22, 635-662.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus og L. Vartia, 2011, Tax policy for economic recovery and growth, Economic Journal, 121, F59-80

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus og L. Vartia, 2011, Tax policy for economic recovery and growth, Economic Journal, 121, F59-80.

Bania, N., J. A. Gray og J. A. Stone, 2007, Growth, taxes, and government expenditures: Growth hills for U.S. states, National Tax Journal, LX(2), 193-204.

Barro, R., 1990, Government spending in a simple model of endogenous growth, Journal of Political Economy, 98, S103-S117.

Gemmell, N., R. Kneller og I. Sanz, 2011, The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: Evidence from OECD Countries, Economic Journal, 121(550), F33-F58.

Gemmell, N., R. Kneller og I. Sanz, 2013, The growth effects of tax rates in the OECD, Working Paper in Public Finance 2/2013, University of Wellington.

Nijkamp, P. og J. Poot, 2004, Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth, European Journal of Political Economy, 20(1), 91-124.

Piketty, T., og E. Saez, 2013, Optimal labor income taxation, Handbook of Public Economics, 5(7), 391-474, Elsevier.

Rosen, S., 1996, Public employment and the welfare state in Sweden, Journal of Economic Literature, 34(2), 729-40.

Xing, J., 2012, Tax structure and growth: how robust is the empirical evidence? Economics Letters, 117, 379-382.

Yagan, D., 2013, Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut, Mimeo, University of California, Berkeley.

Zagler, M. og G. Dürnecker, 2003, Fiscal policy and economic growth, Journal of Economic Surveys, 17(3), 397-418.

# Topskat, selvfinansieringsgrad og velfærd

Det beskrives, hvordan en skattelettelses selvfinansieringsgrad er relateret til velfærdsteorien, og hvad der bestemmer denne grad. Empiriske metoder og resultater vedrørende sammenhængen mellem indkomstskat og arbejdsudbud og den mulige størrelsesorden af selvfinansieringsgraden ved en topskattelettelse gennemgås.



**CLAUS THUSTRUP KREINER**  
Professor  
EPRU, Økonomisk Institut  
Københavns Universitet  
Email: ctk@econ.ku.dk



**PEER EBBESEN SKOV**  
Forsker  
Rockwool Fondens Forskningsenhed  
Email: ps@rff.dk

I Danmark betales topskat på 15% af indkomst over 459.200 kr. (2015-niveau), hvilket giver et provenu på ca. 15 mia. kr., eller godt 1,5 % af de samlede skatte- og afgiftsindtægter. Til sammenligning indbragte arbejdsmarkedsbidraget, som udgør 8 % af arbejdsindkomsten, ca. 90 mia. kr. og dermed 6 gange så meget, på trods af at skattesatsen er omkring halvt så stor. Forskellen skyldes, at topskatten kun berører den sidste del af indkomsten, som ligger over 459.200 kr. Mens topskattens bidrag til skattekasen er relativt beskedent, så er bidraget til den politiske debat stort. Årsagen er formentlig, at topskatten i forhold til sin størrelse er en af de mest lighedsskabende skatter, men samtidig kan være en af de mest hæmmende skatter for økonomisk aktivitet. Den rammer dermed centralt ind i en klassisk politisk debat om fordeling og vækst.

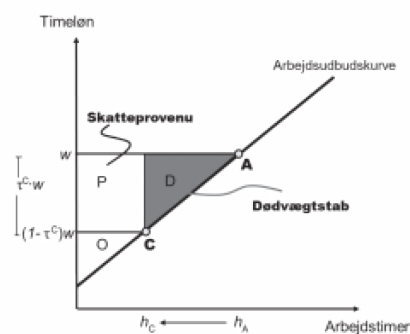
## Skattepolitiske målsætninger: Velfærd og lighed

Standard økonomisk teori beskriver, hvordan man i omfordelingspolitik og indretning af indkomstskatter står over for et trade-off mellem størrelsen af den samlede samfundsøkonomiske velfærd og fordelingen af denne velfærd og dermed ligheden i samfundet. Et klassisk bidrag er af Nobelpristager James Mirrless (1971), mens et eksempel på en moderne tilgang er Immervoll et al. (2007). Højere marginalsatser vil give mere lighed (og potentielt også højere velfærd ved lave skatteiniveauer), men vil på et tidspunkt sænke den samlede velfærd, og over et vist niveau vil yderligere stigninger sænke velfærd for alle. Økonomiske analyser kan ikke afklare, hvor meget omfordeling man bør have i samfundet, hvilket i sidste ende er et politisk spørgsmål, men kan belyse effekterne af skatter på den samlede velfærd og dermed størrelsesorden af det relevante trade-off ved en politisk beslutning.

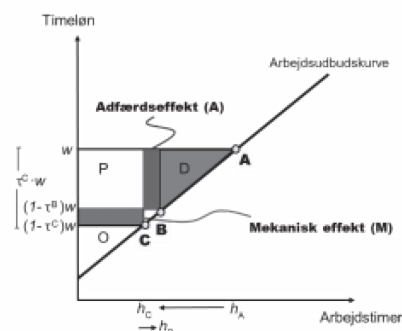
**Sammenhæng mellem skat og velfærd**I dette afsnit og figuren nedenfor giver vi en kort introduktion til sammenhængen mellem samfundsøkonomisk velfærd og beskatning baseret på Kleven og Kreiner (2005).

Figur 1: Effekten af indkomstskat på arbejdsudbuddet

A. Indkomstskat giver dødvægtstab



B. Skattesenkning giver adfærdrespons



Panel A i figur 1 viser en arbejdsudbudskurve, hvor en højere timeløn medfører, at flere personer er villige til at ofre noget af deres fritid for at arbejde. Punkt A viser arbejdsudbuddet ( $h_A$ ), når der ingen skat er, og timelønnen (efter skat) derfor er  $w$ . Bemærk, at arbejdsmarkedet honorerer hver udført arbejdstime med timelønnen  $w$ , mens individernes reservationsløn – lønnen de er villige til at arbejde for – stiger langs arbejdsudbudskurven, i takt med at de arbejder mere, og fritid bliver mere sparsom. Arealet over arbejdsudbudskurven og under  $w$  (trekanten bestående af arealerne O-P-D) er udtryk for den samfundsmæssige velfærdsgevinst ved arbejdsmarkedet. Gevinsten afspejler, at lønmodtagerne aflønnes med en løn, som er højere end deres reservationsløn for alle timer indtil punktet A. I punktet A vil lønmodtagerne kræve lige præcis  $w$  for at opgive en ekstra times fritid, og det er samtidig det maksimale, en arbejdsgiver er villig til at betale.

Overgangen fra punkt A til punkt C illustrerer indførslen af en skat  $\tau^c$ . Personen modtager nu kun  $(1-\tau^c)w$  i løn efter skat og reducerer derfor sin arbejdstid, indtil værdien af den sidste times fritid igen svarer til timelønnen efter skat. Skatten giver et provenu på  $\tau^c \cdot w \cdot h_C$  vist som P i figuren. Bemærk, at skatteprovenuet dels er bestemt af den politisk fastsatte sats  $\tau^c$ , og dels af indkomsten  $w \cdot h_C$ , som er bestemt af skatteyderens arbejdsudbud. Skatteprovenuet overfører penge fra skatteyderen til det offentlige, hvilket ikke i sig selv påvirker den samlede velfærd. Der opstår dog et velfærdstab (også kaldet dødvægtstab), fordi arbejdstimerne mellem  $h_C$  og  $h_A$  ikke længere udføres. Dette skyldes skattekiln mellem arbejdsgiverens betalte timeløn  $w$  og lønmodtagerens timeløn efter skat  $(1-\tau^c)w$ , og giver anledning til velfærdstab illustreret ved trekanten D i figuren. Bemærk, at jo større skattekiln bliver, desto mere reducerer individet sine arbejdstimer, og desto større bliver velfærdstab.

### Samfundsmæssig velfærd og selvfinansieringsgraden

Mens akademiske analyser af skatteændringer fokuserer på ændringer i samfundsmæssig velfærd, så er det ofte begrebet selvfinansieringsgrad, som er centralt i den offentlige debat om topskattelettelse. Det er dog vigtigt at forstå, at de to begreber er nært relateret.

Panel B viser, hvordan en marginal ændring i skattesatsen fra  $\tau^c$  til den lavere sats  $\tau^b$  vil påvirke skatteyderens arbejdsudbud, skatteprovenuet og velfærdstab. Den lavere skattesats har to effekter på det samlede skatteprovenu. Dels falder skatteprovenuet med  $w \cdot h_C \cdot (\tau^c - \tau^b)$ , da skattesatsen nu er lavere. Dette kaldes den *mekaniske effekt*, illustreret med den blå rektangel i figuren. Den lavere skattesats betyder en højere timeløn efter skat, hvilket får skatteyderen til at øge sit arbejdsudbud fra  $h_C$  til  $h_B$ , hvorved skatteprovenuet forøges med  $w \cdot (h_B - h_C) \cdot \tau^c$ . Dette kaldes *adfærdseffekten* – i den offentlige debat ofte benævnt den dynamiske effekt – og er illustreret med den lodrette rektangel i figur 1B. Bemærk i den forbindelse, at stigningen i skatteprovenuet fra den positive adfærdseffekt nøjagtig svarer til reduktionen i velfærdstab D.

Selvfinansieringsgraden (S) er forholdet mellem det øgede skatteprovenu fra adfærdseffekten (A) og det tabte skatteprovenu fra den mekaniske effekt (M):

$$S = A/M$$

Ved en skattelettelse viser selvfinansieringsgraden den andel af det umiddelbare provenutab (M), der hentes ind igen via højere skatteindtægter fra et forøget arbejdsudbud (A). Og da den adfærdsskabte provenueffekt A svarer til reduktionen i velfærdstab D, så betyder det, at selvfinansieringsgraden også måler en velfærdsgevinst pr. krone i skattelettelse.

En selvfinansieringsgrad på 0 betyder, at skattelettelsen ikke giver anledning til en adfærdsskabt provenustigning og dermed ej heller til en velfærdsgevinst. En selvfinansieringsgrad på 1 betyder derimod, at hele det mekaniske provenutab bliver udlignet af en adfærdsskabt provenustigning som følge af et højere arbejdsudbud, og at velfærdsgevinsten svarer til størrelsen af skattelettelsen. Adfærdseffekten kan også overstige det mekaniske provenutab, hvorfor selvfinansieringsgraden godt kan være større end 1.

### Fra fokus på arbejdstimer til fokus på skattepligtig indkomst

Fra midten af 90'erne har den akademiske litteratur omkring skatteincitamenters betydning for arbejdsudbuddet skiftet fokus fra at måle ændringer i arbejdsudbud alene som udbud af arbejdstimer til i stedet at se på udviklingen i den samlede skattepligtige indkomst. Dette skyldes bl.a. indsigter i Feldstein (1995, 1999), der viser, at intuitionen fra figuren ovenfor gælder for alle adfærdsendringer, der leder til en ændret skattepligtig indkomst og dermed et afledt skatteprovenu. Ændringer i skattepligtige indkomst – og ikke arbejdstimer – er derfor det rette mål, når man skal beregne den samfundsmæssige velfærdseffekt/selvfinansieringsgraden. Betragt for eksempel et individ, der som følge af en skattesænkning øger sin indsats i de timer, han er på arbejde, for på den måde at komme i betragtning til en bonus; eller individer, der nu er villige til at pendle længere på arbejde, fordi den højere løn efter skat opvejer den ekstra transporttid; eller lønmodtagere der konverterer skattefrie frynsegoder til egentlig løn; endelig kunne det også tænkes, at personer, der tidligere har holdt noget af deres indkomst skjult for skattevæsenet vurderer, at med en lavere skattesats, og dermed lavere gevinst, er skattesnyd ikke længere risikoen værd. Alle disse adfærdsendringer medfører en større indkomst til beskatning og dermed en reduktion i det samfundsmæssige velfærdstab og en højere selvfinansieringsgrad.

Der er også en stor analytisk fordel ved at betragte skattepligtige indkomster i stedet for arbejdstimer. Arbejdstimer kan ikke observeres ordentligt i registre og tidligere studier har derfor anvendt spørgeskemaundersøgelser, hvor en stikprøve af personer spørges om deres arbejdstid. Der er dels statistiske problemer (selektionsskævhed og målefejl) ved denne metode, og derudover er det en dyr metode, som kun muliggør at medtage en lille gruppe af mennesker i analysen. Skattepligtige indkom-

ster kan i Danmark og mange andre lande observeres for hele befolkningen via vores årsopgørelser (som stilles til rådighed for forskningsmæssige formål i anonymiseret form).

### Simpel formel for selvfinansieringsgrad

Selvfinansieringsgraden ved en lille lettelse i en topskat kan udledes matematisk i en operationel form alene ud fra det offentlige skatteprovenu, hvilket giver følgende simple formel

$$S = \frac{\tau}{1 - \tau} \cdot \alpha \cdot \varepsilon$$

hvor  $\tau$  er den effektive marginalskat,  $\alpha$  er et fordelingsmål for indkomsten, og  $\varepsilon$  er en såkaldt elasticitet, der måler skatteyderens adfærdsreaktion ved en skatteændring. Konkret angiver elasticiteten  $\varepsilon$ , hvor mange procent skatteyderens indkomst stiger som følge af en ændring på 1 % i efter-skat satsen  $1 - \tau$ .

Det er væsentligt i ovenstående formel, at  $\tau$  er den effektive skattesats på indkomst, som angiver, hvor stor en andel af indkomsten der går tilbage i de offentlige kasser, og ikke blot topskattesatsen på 15 %. Årsagen er, at en topskatteyder, som øger sin indkomst, ikke blot betaler topskat heraf, men også bundskat, arbejdsmarkedsbidrag, moms ved forbrug osv., hvilket alt sammen bidrager til selvfinansieringsgraden. For skatteyderen er det også den effektive skattesats, der er relevant, da den udgør den reelle skattelelle mellem bruttoindkomsten indtjent og nettoindkomsten til forbrug.

de berørte topskatteyderes gennemsnitsindkomst er meget tæt på topskattegrænsen. I dette tilfælde vil det direkte mekaniske provenutab ved en topskattelettelse være forsvindende lille, hvorved selvfinansieringsgraden vil være over 100%.

Regneeksemplet i Boks 1 illustrerer, hvorfor  $\alpha$  har stor betydning for selvfinansieringsgraden. I eksemplet betragtes en skatteyder, som tjener 400.000 kr. og har en effektiv skattesats på 65 %. Hvis man giver denne skatteyder en lavere marginalskat på 5 % af alt indkomst (fx via lavere arbejdsmarkedsbidrag), så koster det mekanisk 20.000 kr. Hvis personen som følge af den 5 %-point lavere marginalskat tjener 10.000 kr. mere om året, så giver denne adfærdseffekt 6.000 kroner i skatteindtægter. Samlet er skatteprovenuet altså faldet med 14.000 kr. Hvis man derimod giver skatteyderen samme ekstra incitament ved kun at lette skatten med 5 % af indkomst over 360.000 kr. (topskattegrænsen i eksemplet), så koster det mekanisk kun 2.000 kr. Med den samme adfærdseffekt bliver regnestykket nu i stedet, at skatteindtægterne stiger med 4.000 kr., og skattelettelsen er altså mere end selvfinansierende. Dette illustrerer dels, at der er stor forskel på en topskattelettelse og en lettelse i fx arbejdsmarkedsbidraget, samt at  $\alpha$  har stor betydning (lig med 1 i det første tilfælde og lig med 10 i det andet tilfælde).

Det er forholdsvis let at beregne henholdsvis den effektive skattesats  $\tau$  og fordelingsmålet  $\alpha$  i praksis. For Danmarks vedkommende er den effektive skattesats for topskatteydere omkring 66% og indkomstfordelingsmålet  $\alpha$  ca. 3,4 (De Økonomiske Råd 2011). Det er langt sværere troværdigt at måle elasticiteten  $\varepsilon$ .

### Boks 1: Betydningen af $\alpha$ -parameteren for selvfinansieringsgraden

<b>Indkomst:</b> 400.000 kr. <b>Marginalskat:</b> 65 % <b>Skattepligtig indkomstelasticitet(<math>\varepsilon</math>):</b> 0,2 <b>Scenario Bundskat:</b> Lempelse af skat med 5 % af hele indkomsten <b>Scenario Topskat:</b> Lempelse af skat med 5 % af indkomst over 360.000 kr.				
Scenario	Fordelingsmål $\alpha$	Provenutab, mekanisk (M)	Provenugevinst, adfærdseffekt (A)	Ændring i skatteindtægt
A-bidrag	1,0	20.000 kr.	6.000	-14.000 kr.
Topskat	10,0	2.000 kr.	6.000	4.000 kr.
Denne boks illustrerer betydningen af kombinationen af indkomstfordelingen og den relevante skattegrænse, målt ved $\alpha$ , for selvfinansieringsgraden ved en lempelse af marginalsatten på 5 %.				

Indkomstfordelingsmålet  $\alpha$  beregnes ved at tage gennemsnitsindkomsten for topskatteydere, og sætte dette i forhold til forskellen mellem deres gennemsnitsindkomst og den relevante topskatteskattegrænse. Hvis topskatteyderens gennemsnitsindkomst er langt over topskattegrænsen, så er  $\alpha$  forholdsvis lille (tæt på den mindste værdi på 1), hvorimod  $\alpha$  er meget stor, hvis

### Udvalgte metoder og empiriske undersøgelser til at måle arbejdsudbudsadfærd ( $\epsilon$ )

Hvordan folk vil reagere på en ændring i deres marginalskat står desværre ikke umiddelbart nedskrevet i et indkomst- eller skatteregister. Faktisk når man den helt bagvendte konklusion ved ukritisk at analysere indkomstregisterdata. Folk med en høj marginalskat har normalt en høj indkomst og omvendt for folk med en lav marginalskat. Man kunne nu være fristet til at konkludere, at en høj marginalskat leder til høje indkomster. Men årsagssammenhængen er formentlig omvendt: folk med høje indkomster vil på grund af skattelovgivningen helt automatisk have en høj marginalskat.

Den ideelle tilgang til at måle arbejdsudbudsadfærd ville være et kontrolleret eksperiment, hvor befolkningen *tilfældigt* inddeles i to grupper. Den ene gruppe (ofte kaldet treatmentgruppen; T-gruppen) får en markant ændring i deres marginalskat igennem mange år, mens skattesatserne for den anden gruppe (kontrolgruppen; C-gruppen) forbliver uændret. Fordi individerne er allokeret i henholdsvis den ene eller anden gruppe helt tilfældigt, så er skattesatsen den eneste systematiske forskel mellem de to grupper, og derfor vil forskellen i udviklingen i gruppernes indkomst kunne identificere den skattepligtige indkomstelasticitet,  $\epsilon$ . Flere af de forventede reaktioner på en ændret marginalskat vil først vise sig over tid, fx er det ikke hver dag, man får et tilbud om at skifte til et nyt job. Så det vil være vigtigt, at eksperimentet fik lov at løbe i lang tid. Et sådant samfundsøkonomisk eksperiment er naturligvis akademisk utopi, og som oftest er det umuligt at gennemføre egentlige eksperimenter inden for skatteøkonomi (en undtagelse, der bekræfter reglen, er Kleven et al. 2011).

I fraværet af egentlige skatteeksperimenter anvender den økonomiske litteratur ofte skattereformer som en slags pseudo-eksperiment, hvor man måler på ændringer i indkomsten for grupper, som har fået lavere eller højere marginalskat (T-gruppen), sammenlignet med grupper, som er uberørt eller mindre påvirket af reformen (C-gruppen). For eksempel vil en skatte-reform, der sænker den højeste marginalskat, påvirke alle skatteyder med en indkomst over topskattegrænsen (T-gruppen). Som kontrolgruppe ville man så typisk vælge personer med indkomster lidt eller noget under topskattegrænsen. En udfordring er nu, at de to grupper grundlæggende er forskellige i udgangspunktet ved fx at have forskellige indkomstniveauer. For at kunne lave analysen vil man derfor være nødt til at antage, at de to gruppers indkomster ville udvikle sig parallelt i fravær af en skatte-reform (common trend-antagelsen), og at et større indkomstgab mellem grupperne efter en reform derfor kan tilskrives reformen. Hvis denne antagelse ikke er opfyldt, vil resultaterne være mere eller mindre misvisende.

Et eksempel på en anden udfordring er, at opdelingen i T- og C-gruppen er baseret på indkomst, som kan variere for det enkelte individ af forskellige grunde. En person, som normalt tilhører T-gruppen, kan i et år have temporær lav indkomst og derfor blive placeret i C-gruppen, og omvendt. Denne ”støj” i placeringen af individerne vil systematisk give en undervurde-

ring af adfærdseffekten ved skatteændringer (mean reversion problem), og man forsøger derfor på forskellig vis at tage højde for dette ved brug af mere avancerede metoder.

Kleven og Schultz (2014) er et af de bedste studier til dato. Deres analyse bygger på 25 års data, mange udvalgte skatteoplysninger samt andre socioøkonomiske karakteristika, fra 1980 for hele den danske befolkning og analyseperioden indeholder altså en række store og små skattereformer. Det store datasæt gør det også muligt for forskerne at tage hånd om fejlklassificering af individer, hvilket viser sig at være afgørende, da en mere naiv tilgang til sammenligning fejlagtigt kommer frem til meget lavere adfærdseffekter. De estimerer den skattepligtige indkomstelasticitet for danske lønmodtagere til ca. 0,05. Samtidig finder de, at elasticiteten er stigende med indkomst (ca. 0,08 for de 10 % højst lønnede), er højere for selvstændige erhvervsdrivende (ca. 0,10) end for lønmodtagere, og at estimaterne er større ved store skatteændringer (ca. 0,20-0,30). Sidstnævnte forhold er vigtigt, da en væsentlig pointe i litteraturen er, at friktioner gør, at elasticiteten undervurderes ved små ændringer i skatteincitamenterne. På den anden side er de høje elasticiteter målt på en skatte-reform tilbage i midtfirserne, og ændringer i skattesystemet siden hen kan tale for, at man skal forvente mindre elasticiteter i dag.

Skattereformer er typisk genstand for debat, inden de bliver vedtaget, hvorefter den faktiske effektuering af reformen sædvanligvis sker med overgangen af skatteåret ved nytår. Skatte-yderen har som udgangspunkt derfor vished omkring kommende ændringer i marginalsatten i månederne op til nytår. For en skatteyder, der ved, at marginalsatterne bliver ændret på den anden side af nytår, kan det være attraktivt at forsøge at ’omplacere’ indkomst på den skattemæssigt fordelagtige side af årsskiftet. For skatte-reformen i 2010, der sænkede den højeste marginalskat fra 63 % til 56 %, betød det, at topskatteydere havde et incitament til at udskyde løn- og evt. bonusudbetalinger fra slutningen af 2009 til januar 2010. Hvis man fx kunne flytte udbetalingen af 100.000 kr. fra slutningen af 2009 til starten af 2010, så ville man spare 7.000 kr. i skat.

Hvis man nu på simpel vis estimerer elasticiteten af skattepligtig indkomst ved at se på stigningen i indkomsten fra 2009 til 2010, så vil en del af indkomststigningen blot kunne skyldes denne temporære omklassificering af indkomst og ikke en varig indkomststigning som følge af lavere marginalsatter. Man vil dermed overvurdere elasticiteten. Kreiner, Leth-Petersen og Skov (2016) viser, at de danske topskatteydere i gennemsnit udskød 10 % af en månedsindkomst fra slutningen af 2009 til januar 2010. Elasticiteten af skattepligtig indkomst blev ca. 0,1, men når der blev taget højde for den temporære indkomstforskydning, blev elasticitetsestimatet tæt på 0, svarende til at der stort set intet arbejdsudbudsrespons var 1-2 år efter reformen.

At arbejdsudbudsresponsen er lille på kort sigt, er i sig selv ikke overraskende. Ændret arbejdsudbudsadfærd vil tage tid, noget endda rigtig lang tid, før det slår igennem som øget indkomst. En lavere topskat kan fx bidrage til, at skatteyderne bliver vil-

lige til at pendle længere for et bedre betalt job, men der vil typisk være lang tid imellem, at sådanne jobmuligheder opstår. Det samme gælder et muligt jobskifte til en højere løn, men med en væsentlig højere risiko for jobtab. Af flere årsager har ovenstående metode til måling af elasticiteten af skattepligtig indkomst svært ved at identificere potentielle positive effekter fra jobskifte. Kreiner, Munch og Whitta-Jacobsen (2014) opstiller en teoretisk model for jobmobilitet og estimerer modellens strukturelle parametre ved brug af faktiske jobskift i Danmark. De finder, at jobmobilitet kan give en elasticitet af skattepligtig indkomst i intervallet 0,15-0,35 på langt sigt. Estimationsmetoden bygger på stærkere antagelser end de tidligere beskrevne analyser, og der er således meget stor usikkerhed på størrelsesordenen, men resultaterne tyder på, at standardmetoderne undervurderer elasticiteten, fordi de ikke fanger effekterne af skatter på jobmobilitet.

Ovenfor har vi kort refereret tre nyligt publicerede forskningsartikler, der alle belyser effekten af ændringer i marginalskatten på arbejdsudbuddet. Analyserne er alle gennemført ved brug af dansk registerdata og tilsammen foreslår de tre sæt resultater en elasticitet af skattepligtig indkomst i omegnen af 0,00 - 0,35. Så selv på baggrund af tre forskningspapirer, der alle tager udgangspunkt i den samme population og det samme overordnede skattesystem, er der altså betragtelig variation i resultaterne. Derudover giver artiklen her ikke en udtømmende liste af hverken statistiske metoder eller datamæssige udfordringer i estimationerne af den skattepligtige indkomst.

Den overordnede konklusion er, at man ikke med sikkerhed kan sige, hvor stor elasticiteten er. De empiriske studier giver tilsammen et billede i retning af, at den relevante elasticitet med stor sikkerhed er positiv, og ikke større end 0,35. Vores egen faglige vurdering er, bl.a. på baggrund af udviklingen i litteraturen over de seneste år, at den danske elasticitet af skattepligtig indkomst nok skal findes i den nedre halvdel af intervallet snarere end i den øvre ende.

### Selvfinansieringsgraden af en lettelse i topskatten

Ved hjælp af formlen for selvfinansieringsgraden og skøn for de tre centrale parametre kan man få et indtryk af den mu-

lige størrelsesorden af selvfinansieringsgraden. Tabel 1 viser resultaterne for seks forskellige scenarier, hvor vi varierer hhv. skattesatsen ( $\tau$ ) i kolonne 1, indkomstfordelingsparameteren ( $\alpha$ ) i kolonne 2 og elasticitet ( $\varepsilon$ ) i kolonne 3.

I vores *benchmark*-scenarie i første række tager vi udgangspunkt i den aktuelle effektive skattesats for danske topskatteydere på 66 % og indkomstfordelingsparameteren på 3,4 for Danmark, som beskrevet tidligere. Vi tager udgangspunkt i en elasticitet af skattepligtig indkomst på 0,1, som kunne være et realistisk bud på elasticiteten for Danmark. I dette tilfælde finder vi, at en *marginal* sænkning af topskattesatsen vil have en selvfinansieringsgrad på ca. 65 %.

I de to efterfølgende rækker betragter vi henholdsvis en *lavere elasticitet* (0,05) og en *højere elasticitet* (0,2), som begge er realistiske muligheder ud fra den nuværende empiriske viden. Denne ændring i forhold til benchmark giver en selvfinansieringsgrad på hhv. 35 % og 130 %, hvilket illustrerer, at der er en høj grad af usikkerhed. Det betyder dog også, at der er en reel chance for, at en begrænset topskattelettelse vil være mere end selvfinansierende. Dette er tilfældet, hvis elasticiteten er større end 0,15. Men med usikkerheden in mente kan selvfinansieringsgraden også sagtens vise sig at være langt mindre.

I scenariet *proportional skat* betragter vi en marginal ændring af en proportional skat, som fx arbejdsmarkedsbidraget. Dette gøres som tidligere beskrevet ved, at vi sætter  $\alpha$  lig med 1. De to andre parametre fastholdes uændret i forhold til benchmark scenariet. Resultatet viser, at en marginal sænkning af en proportional skat vil have en selvfinansieringsgrad på kun 20 % sammenlignet med 65 % i benchmark. Det er altså væsentligt dyrere at sænke en proportional skat som fx arbejdsmarkedsbidraget, end det er at sænke topskattesatsen. Intuitionen bag dette resultat er som beskrevet tidligere i forbindelse med eksemplet i boks 1.

Formålet med de to sidste scenarier er at lave en illustrativ sammenligning med USA. I scenariet *USA-fordeling* holder vi fast i skattesatsen og elasticiteten fra benchmark, men vi betragter nu den hypotetiske situation, hvor indkomstfordelingsparame-

**Tabel 1: Topskat og selvfinansieringsgrader**

	Skattesats ( $\tau$ )	Fordeling ( $\alpha$ )	Elasticitet ( $\varepsilon$ )	Selvfinansieringsgraden (S)
Benchmark	66%	3,4	0,10	65%
Lavere elasticitet	66%	3,4	0,05	35%
Højere elasticitet	66%	3,4	0,20	130%
Proportional skat	66%	1,0	0,10	20%
USA fordeling	66%	1,8	0,10	35%
USA fordeling og skat	44%	1,8	0,10	15%

teren er 1,8 som i USA (De Økonomiske Råd 2011). Ser man fx på de 10 % bedst tjene personer i befolkningen, så er indkomstfordelingen blandt dem meget mere udstrakt i USA svarende til, at der er få i den nedre del af indkomstintervallet i forhold til Danmark og til gengæld mange, som tjener langt mere. Ikke overraskende ses i tabellen, at hvis vi havde en mere amerikansk indkomstfordeling, hvor topskatteyderne ville have meget høje indkomster i forhold til topskattegrænsen, så bliver selvfinansieringsgraden væsentlig lavere: fra 65 % til 35 %.

I scenariet *USA-fordeling* og *skat* er den højeste skattesats også sat til et amerikansk niveau på 44 % (Diamond og Saez 2011). I dette tilfælde falder selvfinansieringsgraden til 15 %. Den væsentlig lavere selvfinansieringsgrad sammenlignet med bechmark illustrerer betydningen af indkomstfordelingen og den effektive skattesats i det udgangspunktet, hvor en topskat ændres eller indføres. I Danmark har vi en meget sammenpresset indkomstfordeling og en relativ høj effektiv skattesats i udgangspunktet, hvilket gør, at en marginal sænkning af topskatten vil have en højere selvfinansieringsgrad (og dermed en større velfærdsgevinst) i Danmark end i USA for samme elasticitet. Det betyder omvendt, at USA vil stå over for et mere favorabelt trade-off mellem aggregeret velfærd og lighed i relation til at skabe øget omfordeling.

### Afrunding

Der er en række pointer, som det ikke har været muligt at få med her. Tre vigtige forhold skal kort nævnes.<sup>1</sup> Vi har ikke diskuteret substitutions- og indkomsteffekter ved en skatteændring. En vigtig indsigt i den sammenhæng er, at lønændringer, som giver anledning til substitutions- og indkomsteffekter, ikke giver anledning til de samme effekter ved en ændring i en topskat. Årsagen er, at en topskat kun vedrører den højeste del af indkomsten, hvorved indkomsteffekten er væsentlig mindre end ved lønændringer (derimod er ændringer i en proportional

skat såsom arbejdsmarkedsbidraget ækvivalent med ændringer i lønnen). Fx kan arbejdsudbuddet være uændret ved en lønændring, fordi substitutions- og indkomsteffekten ophæver hinanden, mens selvfinansieringsgraden ved en topskatletelse stadig er stor.

Det fremføres undertiden, fx fornylig af Folketingets Økonomiske Konsulenter (2016), at Finansministeriet bør anvende konservative elasticiteter ud fra et forsigtighedsprincip. Dette er dog ikke nødvendigvis særlig forsigtigt. Det betyder nemlig, at de offentlige indtægter systematisk overvurderes i forbindelse med reformforslag, som involverer skattestigninger. Når man kun arbejder med et sæt af elasticiteter, så er det naturligt at anvende middelrette skøn.

Ved Finansministeriets beregning af selvfinansieringsgrader medtages kun arbejdsudbudseffekter i timer og ikke andre effekter, som vil bevirke en højere produktivitet. Argumentet herfor er, at positive effekter på produktivitet vil bevirke tilsvarende stigninger i de offentlige udgifter, bl.a. via satsreguleringen af overførslerne. Det kan der være gode argumenter for, når man isoleret set skal beregne effekterne på de offentlige kasser. Men når man bruger dette som udgangspunkt til at vurdere, om en ændring er en god ide eller ej, så er det mere tvivlsomt. Hvis selvfinansieringsgraden fx er 50 % med afsmitningseffekter, så kan det være, man beslutter at finansiere et offentligt tiltag på fx 500 mio. kr. ved at øge topskatten med 1 mia. kr. Hvis selvfinansieringsgraden uden afsmitningseffekter nu er 100 %, så betyder det, at topskatteyderne faktisk betaler det samme før og efter reformen. De ekstra 500 mio. kr. kommer alene i kassen, fordi den lavere produktivitet giver lavere offentlige udgifter, bl.a. via lavere overførselsindkomster, og det var formentlig ikke det, som var den politiske hensigt. Eksemplet illustrerer, hvordan djævelen ofte er i detaljen, når man diskuterer selvfinansieringsgrader.

NOTE 1 Denne artikel er baseret på et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 30. august 2016. Slides kan findes på [www.econ.ku.dk/ctk](http://www.econ.ku.dk/ctk). I disse slides behandles disse tre forhold.

### REFERENCER

De Økonomiske Konsulenter (2016). "Notat: Dynamiske effekter af reduktioner af marginalskatten." Notat til Finansudvalget og Skatteudvalget, Folketinget 22. juni 2016.  
De Økonomiske Råd (2011). "Dansk Økonomi, efterår 2011."  
Diamond, P. og E. Saez (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations." *Journal of Economic Perspectives* 25(4), 165-190.  
Feldstein, M. (1995). "The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 tax reform act." *Journal of Political Economy* 103(3), 551-572.

Feldstein, M. (1999). "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax." *Review of Economics and Statistics* 81(4), 674-680.  
Immervoll, H., H. J. Kleven, C. T. Kreiner og E. Saez (2007). "Welfare Reform in European Countries: A Micro-Simulation Analysis." *Economic Journal* 117, 1-44.  
Kleven, H. J., M. Knudsen, C. T. Kreiner, S. Pedersen og E. Saez (2011). "Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark." *Econometrica* 79, 651-692.  
Kleven, Henrik J. og Esben A. Schultz. 2013. "Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4), 271-301, 2014.

Kleven, H. J. og C. T. Kreiner (2005). "Labor Supply Behavior and the Design of Tax and Transfer Policy." *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 143, 321-358.  
Kreiner, C. T., S. Leth-Petersen og P. E. Skov (2016). "Tax Reforms and Intertemporal Shifting of Wage Income: Evidence from Danish Monthly Payroll Records." *American Economic Journal: Economic Policy* 8, 233-257.  
Kreiner, C. T., J. R. Munch og H. J. Whitta-Jacobsen (2015). "Taxation and the Long Run Allocation of Labor." *Journal of Public Economics* 127, 74-86.  
Mirrlees, J. (1971). "An exploration in the theory of optimal income taxation." *Review of Economic Studies* 38, 175-208.

# Øget vækst i Danmark – flere hænder eller nye instrumenter?

Antallet af personer på offentlige overførsler i den arbejdsdygtige alder er siden 1960 steget fra 184.000 til 764.000. Hvor mange af disse knap 800.000 personer kan potentielt komme i beskæftigelse ved f.eks. ændrede skattepolitiske incitamenter? Artiklen analyserer årsagerne til stigningen og konkluderer, at der næppe er noget stort potentiale i denne gruppe i forhold til at øge arbejdsudbuddet via skattereformer.



**PEDER J. PEDERSEN**

Professor emeritus,  
Institut for Økonomi,  
Aarhus Universitet  
Email: ppedersen@econ.au.dk



**NINA SMITH**

Professor  
Institut for Økonomi,  
Aarhus Universitet  
Email: nsmith@econ.au.dk

## Indledning

Danmark er et af de få lande i Europa, som har styr på de offentlige finanser. Budgetloven, der blev gennemført for nogle år siden, og som sikrer en meget stram styring af alle offentlige udgifter, har i løbet af få år skabt en budgetdisciplin i kommuner, regioner og statsinstitutioner. Den finanspolitiske holdbarhed og effektive styring af både de kortsigtede og langsigtede offentlige udgifter er vigtige i en globaliseret verden med frie kapitalbevægelser, hvor Danmark og bl.a. danske boligejere har nydt særdeles godt af en lav rente, fordi vi anses for at være en 'sikker havn' og en stærk økonomi. Aktuelt er det ikke her, den største udfordring ligger for den økonomiske politik

Det er derimod den lave økonomiske vækst i Danmark, der er den store udfordring: Siden den finansielle krise startede i 2008, har Danmark befundet sig i en vækstkrise. Vækstfaldet i 2008 var større end i de fleste andre lande, og væksten er aldrig rigtig kommet i gang siden 2008. Anderledes ser det ud i de fleste andre europæiske lande og USA, som for længst er oppe af 'væksthullet' igen. Noget af den svage danske vækst kan forklares ved tekniske måleproblemer relateret til bytteforholdet, demografiske forskydninger, og at meget større andele af hver ungdomsårgang har været under uddannelse siden 2007, se De Økonomiske Råd (2016). Men det ændrer ikke ved det overordnede billede af, at væksten i Danmark i en lang periode har været svag.

Den lave vækstudvikling hænger sammen med en svag produktivtetsudvikling igennem flere årtier. Dette er grundigt belyst af Produktivitetskommissionen (2014), som også gav en række

anbefalinger til, hvordan vækst og produktivitet kunne øges markant. Disse anbefalinger har imidlertid ikke sat sig så dybe spor i den politiske debat i Danmark, som fortsat i meget høj grad har fokus på de emner, der har præget de sidste 25 års store reformer, nemlig arbejdsmarkedet og arbejdsstyrken, dvs. reformer med fokus på at reducere ledigheden og øge arbejdsudbuddet.

I den danske økonomisk-politiske debat er et af de mest fremtrædende emner, bl.a. i forbindelse med udformningen af den næste mellemfristede 2025 plan, spørgsmålet om, hvordan der igen kan komme en økonomisk vækst, der kan måle sig med de vækstrater, som mange europæiske naboøkonomier er lykkes med, også efter at den finansielle krise satte ind i 2008. Hvorfra skal væksten komme? Hvilke instrumenter er der i den økonomiske politik, som kan tages i anvendelse for at få Danmark tilbage på vækstsporet? Handler reformdiskussionen og vækstmulighederne fortsat om at få udvidet antallet af personer i arbejdsstyrken således som det har været strategien i en årrække, eller er denne strategi ved at være udtømt som vækstinstrument, således at det er nødvendigt at finde nye tiltag, hvis den danske økonomiske vækst igen skal komme op i gear?

Svaret i denne artikel vil være, at det er afgørende vigtigt at fastholde de meget store landvindinger som to årtiers arbejdsmarkedsreformer skabte. Men der er ikke det store vækstpotentiale tilbage i arbejdsudbuddet, medmindre der er politisk vilje til at foretage nogle klare politiske valg, der markant reducerer velfærdsordninger, som primært tilfalder den potentielle arbejdsstyrkes kernetrapper, såsom barselsorlov, efterløns- og



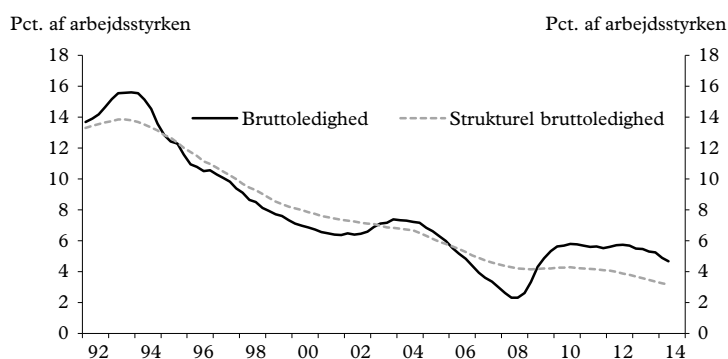
pensionsalder, SU eller reducere dagpengereglerne for syge og ledige yderligere i form af lavere kompensationsgrader eller kortere periode, hvor man er berettiget til dagpenge. Det er disse grupper, som udgør langt hovedparten af antallet af overførselsmodtagere i de erhvervsaktive aldersgrupper. Hvis ikke man politisk er villig til ændringer af den type, er der brug for at rette fokus nye steder hen, præcis som det skete i slutningen af 1980'erne, da der for alvor kom gang i analyserne og reformerne af det danske arbejdsmarked.

### Det effektive arbejdsmarked

Det danske arbejdsmarked har siden starten af 1990'erne undergået en kolossal forandring, med reform på reform, som har været med til at reducere den strukturelle og faktiske ledighed til historisk lave niveauer, som også i en europæisk sammenhæng er imponerende. I 1988 udgav De Økonomiske Råd en vismandsrapport, se Det økonomiske Råd (1988), som i mange henseender blev startskuddet til en meget succesfuld reformperiode af det danske arbejdsmarked, i høj grad inspireret af den udbudsøkonomiske forskning, der 10-15 år tidligere for alvor havde fået sit gennembrud i USA. Sammenhængen mellem ledighed og løndannelse og økonomiske incitamenter blev fokuspunkter i de to følgende årtiers økonomiske politik og reformer.

Figur 1 viser en imponerende succes for den lange række af arbejdsmarkedsreformer, som blev gennemført efter 1992. Både den faktiske og den strukturelle bruttoledighed faldt fra 13-14 % i 1992 til henholdsvis 5 og 3 % i 2014. Reformerne har været forskellige, men har især rettet sig mod dagpengeperiodens længde samt reglerne for unge dagpengemodtagere under 30 år. Derimod har dagpengesatsen på 90% af tidligere løn op til et maksimum aldrig været ændret i Danmark, modsat bl.a. Sverige hvor dagpengesatsen har været sat ned til 70 % i en periode og nu ligger på 80 %. Sammenligner man med andre europæiske lande, er billedet, at kompensationsgraden er relativt høj for lavtlønnede i Danmark, mens kompensationsgraden for danske højtlønnede ikke afviger systematisk fra den tilsvarende kompensationsgrad i andre lande, jf. Dagpengekommissionen (2015).

Figur 1. Bruttoledigheden og den strukturelle bruttoledighed (%)

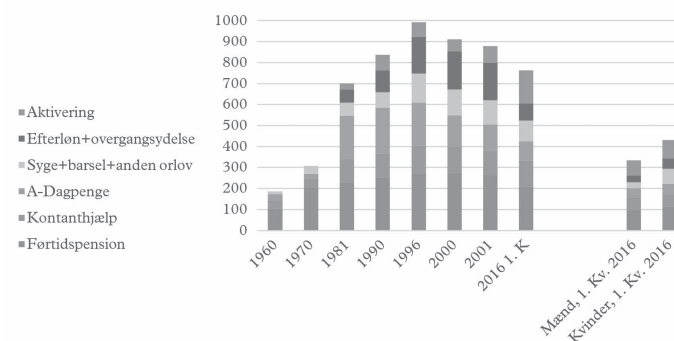


Kilde: Dagpengekommissionen (2015)

### 'De 800.000 på overførsler'

Men den imponerende udvikling i bruttoledigheden skal ses i sammenhæng med en anden målvariabel, som også har tiltrukket sig stor opmærksomhed i den danske debat om vækstpotentialet: De 800.000 i den erhvervsaktive alder, som forsørges af det offentlige. Selvom den registrerede bruttoledighed er faldet til ca. en tredjedel af niveauet i 1992, er det samlede antal personer i den erhvervsaktive alder (eksklusiv SU-modtagere) kun faldet med ca. 9 % siden 1990, jf. figur 2, som viser antallet af modtagere af forskellige typer af offentlige indkomstoverførsler for personer i den erhvervsaktive alder fra 1960 til 2016. Fra det højeste registrerede niveau på ca. 1 mio mennesker i 2000 er der tale om et fald på ca. 25 % frem til 2016. I 1. kvartal 2016 var tallet 764.000 fuldtidspersoner, ekskl. SU-modtagere. Inklusive SU-modtagere var tallet knap 1,1 mio, idet der er 338.000 SU-modtagere på fuldtidsbasis i 2016.

Figur 2. Personer på overførsler, fuld tid, ekskl. SU, i den erhvervsaktive alder, 1960-2016



Kilde: Regeringen (1997), Pedersen et al. (2003) og Danmarks Statistik (2016a).

I 1960 var antallet af personer, der blev forsørgt af det offentlige, i den erhvervsaktive alder knap 184.000 borgere (Regeringen, 1997), jf. figur 2. Der er altså sket en firedobling af antallet af overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder inden for de seneste 55 år, selv hvis SU-modtagere ikke medregnes.

### Væksten i antallet af overførselsmodtagere

En række af faktorerne bag denne udvikling er velkendte, se fx Velfærdskommissionen (2005). Dels er antallet i de enkelte ordninger vokset jævnt siden 1960, især fordi flere er blevet berettigede til de enkelte ydelser, eller kompensationen er blevet mere attraktiv, dels er der kommet en række nye ydelser og overførsler til (barselsorlov, efterløn, børnepasningsorlov og andre arbejdsmarkedsrelaterede orlovsordninger, overgangsydelse og aktiverings- og revalideringsrelaterede ydelser). Flere af de ordninger, som i perioden er oprettet, er siden udfaset eller reduceret, og det samlede antal i den erhvervsaktive alder på overførsler har da som illustreret ovenfor også været faldende de sidste 10 år.

Men andre ordninger er samtidig vokset. Det gælder specielt en lang række ordninger rettet mod personer blandt arbejds-

styrkens marginalgrupper. I 2016 omfatter disse ordninger på fuldtidsbasis 158.000 personer. Et indtryk af de mange ordninger kan ses i opgørelserne fra Danmarks Statistik (2016a), hvor der sondres mellem følgende kategorier, som har været brugt i perioden siden 2007: Vejlednings- og opkvalificering, 6 ugers selvvalgt uddannelse, virksomhedspraktik, nytteindsats, ansættelse med løntilskud, jobrotation, fleksjob, skånejob, servicejob, voksenlærling, ledighedsydelse, ressourceforløb samt jobafklaringsforløb.

Disse ordninger har dels til formål at opkvalificere og omskole personer, der har mistet beskæftigelsen, dels til formål at opsamle personer der ikke længere har fuld arbejdsevne og ikke kan arbejde fuld tid. Endelig er en del af formålet at teste folks rådighed, dvs. udtrykt lidt kynisk 'at tage folks fritid'. Ordningerne afspejler således både, at arbejdsmarkedet de sidste 50 år er blevet stadig mere krævende med færre muligheder for personer uden relevante specifikke kompetencer, og at ordningerne er blevet mere generøse og mindre stigmatiserende, end de var for 50 år siden. Kontrol med rådigheden er derfor blevet en vigtig opgave.

En tredje grund til den kraftige vækst i overførslerne er kvindernes indtræden på arbejdsmarkedet. I 1960 var der ca. 800.000, svarende til ca. 25 % af personerne i den erhvervsaktive alder, der ikke selv havde en nævneværdig indkomst, men blev forsørget inden for familien, se Pedersen et al. (2003). Hovedparten var kvinder, dvs. husmødre. I dag er husmødrene næsten forsvundet som statistisk kategori. I dag har ca. 86.000 blandt de 25-64-årige en selvstændig individuel indkomst under 50.000 kr om året, heraf er ca. 42.000 kvinder, se Danmarks statistik (2016b). Den danske velfærdsmodel bygger implicit på, at både kvinder og mænd er i arbejdsstyrken og betaler skat, mens børnene, de syge og de gamle ikke længere passes derhjemme, men af kommunen, dvs. omsorgen er flyttet ud i markedsøkonomien. En konsekvens af denne udvikling er, at en stor del af den forsørgelse, der for 50 år siden foregik inden for hjemmet, nu er en forsørgelse som varetages af velfærdsstaten – i form af overførselsindkomster til dem som ikke kan forsørge sig selv og løn til offentligt ansatte, som tager sig af omsorgen for dem, som ikke selv kan tage var på egen omsorg. Som det fremgår af højre side af figur 2 er der i dag betydeligt flere kvinder end mænd på offentlig forsørgelse i den erhvervsaktive alder. Sådan var det ikke i 1960.

En fjerde betydelig gruppe af overførselsmodtagere, som i 1960 spillede en fuldstændig marginal rolle i statistikkerne, er antallet af indvandrere på overførsler, se Danmarks Statistik (2016c). I 1960 var Danmark netto et udvandringsland, og antallet af indvandrere med oprindelsesland uden for Europa var ubetydeligt, se Danmarks Statistik (2014).<sup>1</sup> I dag er der på fuldtidsbasis 140.000 af de 764.000 personer på overførsler i den erhvervsaktive alder, som er indvandrere. Hovedparten,

ca. 114.000 af de 140.000 personer, stammer fra ikke vestlige lande.

### En hypotetisk fremskrivning af '1960-velfærdsstat' til 2016 niveau

For at få et indtryk af, hvor stor en del af de 764.000 overførselsmodtagere i den erhvervsaktive alder som det er realistisk at bringe i beskæftigelse, og som dermed kan bidrage via øget arbejdsudbud til den økonomiske vækst, kan det være nyttigt at foretage et tankeeksperiment: Hvis man forestiller sig, at antallet af borgere i den erhvervsaktive alder, som var på overførsler i 1960, fremskrives til 2016-niveau med hensyn til i) befolkningens størrelse, ii) væksten i kvindernes erhvervsfrekvens og individualiseringen af kvindernes forsørgelse, iii) væksten i antallet af indvandrere samt iv) politisk valgte nye ordninger i perioden som barsel, sygedagpenge og efterløn.

Ideen bag tankeeksperimentet er således at forsøge at fremskrive den danske velfærdsstat i år 1960 til 2016-niveau med den adfærd med hensyn til at være overførselsmodtager, der var gældende dengang. Året 1960 er et rimeligt udgangspunkt, fordi det er før de store reformer af dagpengesystemet i slutningen af 1960'erne og bistandsloven fra 1976 træder i kraft. Det er også et egnet år, fordi der blev foretaget en folketælling i det år.

I 1960 var der ca. 184.000 borgere på overførselsindkomst ifølge Bolig- og Folketællingen fra 1960 (Danmarks Statistik (1964) og Regeringen (1997)), hvoraf godt halvdelen var på invalidepension.<sup>2</sup> I 1960 var befolkningen i den erhvervsaktive alder på 2,9 mio. og i 2016 er dette tal vokset med 24,6% til 3,7 mio. Med 2016-befolkningens størrelse ville der altså i den hypotetiske beregning af '1960-velfærdsstaten til 2016' niveau have været 24,6% flere overførselsmodtagere, svarende til godt 229.000 overførselsmodtagere.

Beregningen af betydningen af, at kvinderne er trådt ud på arbejdsmarkedet, og at velfærdsstaten har udviklet sig fra familieforsørgelse til individualiseret forsørgelse, er vanskeligere og kræver supplerende antagelser. I 1960 var der ca. 184.000 personer i den erhvervsaktive alder på overførsler, og der var ca. 1.930.000 personer i beskæftigelse. Dette giver en gennemsnitlig 'overførselsprocent' på 8,7%. Der var i 1960 ca. 860.000 personer, der i folketællingen blev kategoriseret som husmødre og andre der blev forsørget inden for familien. Hvis vi fremskriver denne gruppe til '2016-velfærdsstaten', hvor kvinderne er blevet udearbejdende, og de færreste voksne forsørges inden for familien, men samtidig antager helt samme 'overførselsadfærd' (8,7 %) som i 1960, ville der ca. være 76.000 personer af de 860.000 som var på overførsler. Samtidig ville de 860.000 med den almindelige befolkningsudvikling være vokset med 24,6 %, og de 76.000 personer på overførsler opjusteret med

NOTE 1 I 1960 havde ca. 2.000 mennesker fra ikke-vestlige lande opholdstilladelse

NOTE 2 Dette tal inkluderer ca. 20.500 borgere i den erhvervsaktive alder, der var indlagt på statshospitaler.

befolkningsvæksten ville være forøget til ca. 94.000 i den hypotetiske fremskrivning.

I tabel 1 er vist den hypotetiske fremskrivning af '1960-vel-færdsstaten' til 2016-niveau, hvor der tages hensyn til befolkningstilvækst, kvindernes erhvervsdeltagelse, indvandring samt nye politiske beslutninger om indførelse eller udvidelser af velfærdsordninger. Regnestykket i tabel 1 skal selvsagt tages med forbehold. Det er ikke muligt at lave en perfekt standardberegning. Ikke desto mindre er det interessant, at over 320.000 af de 764.000 personer i 2016 er det antal, vi ville forvente under de – urealistiske – antagelser, at vi havde de programmer og regler, som fandtes i 1960 – og alene tog hensyn til stigningen i befolkningen og kvindernes erhvervsfrekvens.

Siden 1960 har der i de dengang eksisterende programmer for overførsler først været en markant stigning i ydelserne relativt

til lønnen og i varighederne i forbindelse med dagpenge- og socialreformer i den første del af perioden. Fra midten af 1990'erne har der været tale om en modsatrettet bevægelse med en gradvis stramning af regler og vilkår i mange tilfælde primært i forhold til nytilgangen til de forskellige programmer.

I tillæg til den standardberegnete stigning til omkring 323.000 personer i 2016 med "fastholdelse" af 1960-regler kommer så omkring 320.000 mennesker, dels 140.000 indvandrere – der stort set ikke fandtes som gruppe, som modtog ydelser i 1960 – og dels efterløn m.v. samt sygedagpenge og barsel, som henholdsvis ikke fandtes eller slet ikke fandtes i det omfang som nu tilbage i 1960.

Tilbage bliver så en "uforklaret" stigning på ca. 119.000 mennesker på overførsler i 2016. Der er uden tvivl flere forklaringer på dette tal. I perioden mellem 1960 og 2016 har der som vist

**Tabel 1.** Antal modtagere af overførselsindkomst i erhvervsaktiv alder – elementer på vejen fra 1960 til 2016.<sup>1</sup>

Antal overførselsmodtagere i 1960 i den erhvervsaktive alder (15-64 år): 184.000	Hypotetisk antal overførselsmodtagere i aldersgruppen 15-64 år ved fremskrivning til 2016, hvor:
i) <i>Befolkningstilvækst for erhvervsaktive aldersgrupper (15-64 år)</i> 1960: 2.947.153 2016: 3.672.555 Vækst på 24,6%, svarende til at der i den hypotetiske fremskrivning er $184.000 \cdot (1+24,6\%) = 229.264$ på overførsler i 2016	i) befolkningsvæksten inddrages: $184.000+45.264=229.264$
ii) <i>Vækst i kvindernes erhvervsdeltagelse og individualisering af forsørgelsen</i> Ved folketællingen i 1960 var 1.928.834 erhvervsmæssigt beskæftiget. Beregnet herudfra var forsørgelsesprocenten i 1960: $184.000/(1.928.834+184.000)=8,7\%$ . I 1960 var der 860.777 personer i alderen 14-64 år som var husmødre, husassistenter og medhjælpende hustruer, der blev forsørget inden for familien. Antager vi samme forsørgelsesprocent for de 860.777 personer ville yderligere 75.746 have været på overførsler i 1960 og ved inddragelse af befolkningsvæksten ville tallet for 2016 være $75.746 \cdot (1+24,6\%) = 94.380$	i) befolkningsvæksten og ii) Vækst i kvindernes erhvervsdeltagelse og individualisering af forsørgelse inddrages:  $229.264+94.380=323.644$
iii) <i>Antal indvandrere på overførselsindkomst i den erhvervsaktive alder i 2016: I alt 188.509. Heraf er 48.704 på SU. Ekskl. SU er der således yderligere 139.805 på forsørgelse</i>	i) befolkningsvæksten og ii) Vækst i kvindernes erhvervsdeltagelse og individualisering af forsørgelse iii) indvandrere på overførselsindkomst inddrages:  $323.644+139.805=463.449$
iv) <i>Nye velfærdsydelser</i> Barsel + sygedagpenge i 2016: 100.188 Efterløn og flexydelse i 2016: 81.134 I alt nye ydelser: 181.322	i) befolkningsvæksten og ii) Vækst i kvindernes erhvervsdeltagelse og individualisering af forsørgelse iii) indvandrere på overførselsindkomst iv) nye ydelser inddrages:  $463.449+181.322=644.771$

NOTE 3 Det er vanskeligt at finde præcise opgørelser for antallet af borgere i forskellige overførselsordninger og i beskæftigelse med nøjagtigt samme afgrænsning af aldersgruppen "erhvervsaktive alder" som i nogle tilfælde er 14-65 (69 år) og i andre opgørelser er 15-65 (66) år. I denne artikel er det valgt at foretage lineær ekstrapolation i de tilfælde hvor der benyttes andre alderskategorier end 15-64 år. Kilder bag beregningerne er Folke- og Boligtællingen fra 1960 (Danmarks Statistik (1963,1964) og Statistikbanken, Danmarks Statistik (2016a,b,c).

NOTE 4 Denne procent undervurderer 'overførsels-procenten', fordi vi ikke korrigerer for, at alderskategorien for de beskæftigede i nævneren vedrører aldersgruppen op til og med 69 år.

i figur 2 i perioder været langt større antal mennesker i den erhvervsaktive alder på offentlig forsørgelse, dels pga. den lange lavkonjunktur op til starten af 1990'erne, og dels fordi der i perioden op til de store arbejdsmarkedsreformer siden starten af 1990erne var betydeligt længere dagpengeperiode og langt mindre fokus på aktive fremfor passive tilbud i forhold til både dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere. En del af de mennesker, der i dag optræder i statistikkerne for kontanthjælp og førtidspension eller en af de mange aktiveringsordninger, har et langt marginaliseringsforløb fra tiden med mere passive ordninger bag sig. Det ændrede fokus på aktive frem for passive forløb i både arbejdsmarkeds- og socialpolitikken må forventes i fremtiden at betyde færre marginaliserede personer på overførsler. En anden forklaring på de 119.000 er utvivlsomt, at der med mere generøse overførselsregler i 2016 sammenlignet med 1960, og med ændrede normer til holdningen til selvforsørgelse, se Petersen (2014), er flere, der med et vist element af frivillighed vælger at blive forsørgt af det offentlige frem for at være selvforsørgende.

Men i forhold til den somme tider næsten "mytologiske" diskussion om de "800.000 i erhvervsaktiv alder på offentlig forsørgelse" forekommer tallet 119.000 dog overraskende lavt. Til trods for stramninger og reformer fra midten af 1990erne er der jo sammenlignet med 1960 tale om meget voldsomme ændringer i samfundsstruktur og velstandsniveau – ændringer som må forventes også at slå igennem i forhold til personer i erhvervsaktiv alder, som ikke er selvforsørgende.

Det er ligeledes tankevækkende, at tallet 119.000 er lavere end de 158.000, som i dag er på en af de mange aktive overførselsordninger, der enten har til formål at opkvalificere eller tilbyde beskæftigelse på mere skånsomme vilkår end det almindelige arbejdsmarked, eller at afprøve om ledige reelt står til rådighed for beskæftigelse. Selvom der blandt de 158.000 indgår over 25.000 indvandrere, se Danmarks Statistik (2016d), er det udtryk for, at der allerede i 2016 anvendes meget betydelige ressourcer på enten at hjælpe personer med nedsat arbejdsevne eller manglende kvalifikation til at få fodfæste på arbejdsmarkedet eller på at skubbe personer i job, som måske har meget begrænsede økonomiske incitamenter til at være i beskæftigelse fremfor på overførsler.

#### **Er der flere lavhængende frugter i arbejdsudbuddet?**

Hvis den økonomiske vækst i Danmark skal bygges på initiativer, der øger kvantiteten i arbejdsudbuddet er der principielt 2 måder: enten fra de 764.000 i tabel 1 eller som øget arbejdsudbud fra dem, der allerede er i arbejdsstyrken, dvs længere arbejdsuge, kortere ferie eller tilsvarende tiltag. De mest oplagte instrumenter for større arbejdsudbud er nedsættelser af topskatten eller højere beskæftigelsesfradrag. Selvom der kan hentes bidrag her, er de forventede effekter relativt små. Samtidig er skatnedsættelser i bunden dyre i form af tabt offentlig provenu i forhold til effekten på arbejdsudbuddet, mens skatnedsættelser i topskatten øger uligheden. Når det gælder øget arbejdsudbud via tiltrækning af international højt specialiseret arbejdskraft, er der allerede instrumenter til rådighed.

Derfor er der ofte så stort fokus på at få flere af 'de 800.000' på overførsler bragt over i beskæftigelse. Der bør naturligvis som nævnt fortsat arbejdes for bedre integration og på at få flere mennesker på kanten af arbejdsmarkedet i beskæftigelse i større eller mindre grad. Men mange års erfaringer viser, at opgaven ikke er let. Det er vigtigt ud fra ikke blot beskæftigelsespolitiske, men også socialpolitiske hensyn at fortsætte med at videreudvikle forsøgene på at få flest mulige mennesker i den erhvervsaktive alder med i aktive tilbud, og det er vigtigt at undgå, at nye grupper af unge eller nytilkomne indvandrere og flygtninge marginaliseres, så fortiden fejl gentages.

Men fra de 764.000 er der realistisk set næppe de store bidrag at hente efter den allerede gennemførte række af reformer. Så i forhold til en vækstdiskussion er det næppe her, der er mange lavhængende frugter tilbage efter de seneste årtiers mange reformer. Der har altid været og vil være mennesker, som det ikke er muligt at få i arbejde på en meningsfuld måde. Det er ikke alle mennesker i den erhvervsaktive alder, der kan bringes i selvforsørgelse. Det er jo bl.a. det der er formålet med velfærdsstaten, nemlig at sikre de mennesker der rammes af sygdom, ulykker og andre uforudsete hændelser. På et enkelt område er der en tendens til, at frugterne "falder" af sig selv. Beskæftigelsesandelen i 60+ gruppen har været stigende i en årrække både i Danmark og de fleste andre OECD-lande – også i årene efter finanskrisen – i et omfang, der ikke alene kan forklares af reformer på området, se Larsen og Pedersen (2016). For samme aldersgruppe dokumenterer Bingley og Pedersen (2016), at mulighederne for en højere tilbagetrækningsalder – i gennemsnit – er fuldt foreneligt med udviklingen i helbred og levealder.

I forhold til hele diskussionen om øget økonomisk vækst er konklusionen derfor, at der næppe kan hentes de store bidrag fra kvantiteten i arbejdsudbuddet, bortset fra pensionsalderen, SU- eller barselsregler. Det mest interessante vækstbidrag ligger i en fornyet stigning i produktiviteten. Instrumenterne på udbudssiden vil primært kunne bidrage med lidt flere mennesker – med samme, eller lidt lavere, produktivitet end gennemsnittet hos dem, der allerede er i arbejdsstyrken. Det er derfor langt mere perspektivrigt i forhold til den danske vækstdiskussion at fokusere på produktiviteten i både den offentlige og private sektor. Det afgørende bidrag til ny vækst i produktiviteten skal i højere grad komme fra et løft i uddannelse, forskning og udvikling – ikke bare i form af at afsætte flere ressourcer til investeringer i disse områder, men måske mindst ligeså vigtigt, at ressourcerne udnyttes bedst muligt i forhold til at understøtte vækst og produktivitet.

Så spørgsmålet er, om udbudsreformer generelt er ved at have udtømt deres potentiale – og sat på spidsen: om skattelettelser finansieret blandt andet ved reduktioner inden for uddannelse og forskning måske i det lange perspektiv er en relativt dyr måde at få et højere BNP på – i stedet for at satse langsigtet på en stigende produktivitet?

---

**REFERENCER**

- Bingley, P og P.J. Pedersen (2016), Pensionsalder, arbejdsevne og helbred. *Samfundsøkonomen*, 2, 9-15.
- Dagpengekommissionen (2015), Det danske arbejdsmarked, <http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Flere%20i%20arbejde/Dagpengekommission/Afrapportering.aspx>
- Danmarks Statistik (1963), Folke og Boligtællingen, B1, se <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=19593&sid=folke1960b1>
- Danmarks Statistik (1964), Folke og Boligtællingen, B3, se <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=19593&sid=folke1960b3>
- Danmarks Statistik (2014), 65 år i tal. Danmark siden 2. verdenskrig, København.
- Danmarks Statistik (2016a), [www.statistikbanken.dk/AUK01](http://www.statistikbanken.dk/AUK01)
- Danmarks Statistik (2016b), [www.statistikbanken.dk/INDKP105](http://www.statistikbanken.dk/INDKP105)
- Danmarks Statistik (2016c), [www.statistikbanken.dk/AUK04](http://www.statistikbanken.dk/AUK04)
- Danmarks Statistik (2016d), [www.statistikbanken.dk/AUH04](http://www.statistikbanken.dk/AUH04)
- Det økonomiske Råd (1988), Dansk Økonomi Juni 1988, kapitel III-VI.
- Det økonomiske Råd (2009), Dansk Økonomi Efterår 2009, kapitel II.
- De økonomiske Råd (2016), Dansk Økonomi Forår 2016, kapitel III.
- Larsen, M. og P.J. Pedersen (2016), Hvorfor ramte krisen ikke de ældres beskæftigelse i OECD-landene? *Samfundsøkonomen*, 2, 49-55.
- Pedersen, P.J, Pedersen, S & Smith, N (2003), 'Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft'. i N. Smith, P.J. Pedersen, S. Pedersen og M.L. Schultz-Nielsen (red.) (red.), *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft - arbejdsliv i Danmark i det nye årtusind*. Spektrum, København, 13-37.
- Petersen, J.H. (2014). *Pligt & Ret – Ret & Pligt*. Syddansk Universitetsforlag,
- Produktivitetskommissionen (2014), Det handler om velstand og velfærd. Slutrapport.
- Regeringen (1997), Danmark som foregangsland, Finansministeriet, København
- Velfærdskommissionen (2005), Befolkningsudvikling, velstandsdilemma og makroøkonomiske strategier. Teknisk analyserapport, November 2005.

# Skatter, offentlige udgifter og de offentlige finanser

Der er både behov for og udfordringer ved at regne på adfærdsvirkninger af lavere skatter, hvad enten de finansieres inden for skattesystemet eller via en reduktion af de offentlige udgifter. Usikkerhed i beregningerne taler for ydmyghed, men ikke for at undlade at lave beregningerne.



**JOHN SMIDT**  
direktør  
De Økonomiske Råds  
sekretariat<sup>1</sup>  
Email: jsm@dors.dk

## Indledning

Hvert år passerer omkring 1.000 mia. kr. gennem de offentlige kasser. De samlede skatter udgør næsten halvdelen af BNP, og Danmark har det højeste skattetryk blandt alle lande i OECD. Skatternes primære funktion er at finansiere de udgifter, som politikerne har valgt at afholde – det være sig til skoler, hospitaler, efterløn, ulandsbistand eller støtte til Det Kongelige Teater. Det høje skattetryk skyldes altså, at vi har valgt at finansiere en lang række aktiviteter over den offentlige sektor.

De mange penge, der opkræves i skatter og udbetales i forskellige former for offentlige udgifter, er en rigtig god grund til at interessere sig både for effekterne af selve skatteopkrævningen og for, hvad vi får ud af de mange skattekrone.

Det gælder, uanset om man interesserer sig for betydningen af konkrete skatteomlægninger, cost-benefit-analyser af specifikke offentlige udgifter eller vurderinger af det finanspolitiske råderum.

## Effekter af skatter

Optrækningen af skatter koster i sig selv penge, men i relation til samfundsøkonomiske vurderinger er det mindst lige så væsentligt at inddrage effekten af, at skatter i større eller mindre omfang indvirker på borgernes og virksomheders adfærd. Dermed påvirkes hele samfundsøkonomien, og det spiller tilbage på de offentlige finanser.

Man skal ikke lede længe for at finde eksempler på, at vi reagerer på ændringer i økonomiske incitamenter.

Når prisen på cigaretter stiger som følge af højere afgifter, er der færre, der begynder at ryge, men der er måske også flere, der køber ind over grænsen. Hvis afkastet på pensionsopsparingen reduceres, fordi politikerne hæver pensionsafkastskatten, vil nogle øge pensionsindbetalingerne for at sikre sig den samme pensionsudbetaling, mens andre vil reducere indbetalingerne og spare op andre steder, hvor afkastbeskatningen ikke er sat op.

Også den helt almindelige indkomstskat påvirker vores adfærd. Hæves skatten på arbejde, vil nogle finde fritid mere attraktivt, andre vil måske begynde at udbyde deres arbejdskraft uden at fortælle skattevæsenet om det, og meget fremadskuende unge mennesker vil begynde at overveje, om det overhovedet kan betale sig at tage en uddannelse.

Man kan diskutere, hvor meget arbejdsudbuddet, produktivitet og andre størrelser ændrer sig, og i nogle tilfælde kan fortegnet måske endda diskuteres, men at ignorere, at virksomheder og individer reagerer på økonomiske incitamenter, vil være naivt og let føre til forkerte konklusioner.

Det er derfor en vigtig opgave at identificere mulige adfærdreaktioner. Heldigvis har vi den økonomiske teori til at hjælpe

NOTE 1 De Økonomiske Råds formandskab samt mange gode kolleger i De Økonomiske Råds sekretariat takkes for gode input til og diskussioner om emner i artiklen. Synspunkter og vurderinger deles ikke nødvendigvis af De Økonomiske Råds formandskab.

os, og på en god dag kan vi nok også lære noget fra andre videnskabelige discipliner. For den praktiske tilrettelæggelse af den økonomiske politik er det også relevant at forsøge at kvantificere de sandsynlige adfærdsresponses, og her er der i det mindste på nogle områder historiske erfaringer og empiriske analyser at trække på.

### Tilsigtede og utilsigtede effekter af skatter

En del af skattesystemets funktion er at påvirke indkomstfordelingen. Man må formode, at skattesystemets omfordelende virkning afspejler de politiske præferencer for lighed i indkomsterne, og at skatternes effekt på indkomstfordelingen derfor er fuldt tilsigtet.

I nogle tilfælde kan adfærdsvirkningerne også være tilsigtede, som i eksemplet med højere afgifter på cigaretter. Men i langt de fleste tilfælde er adfærdsreaktionerne, der følger af skatteopkrævningen, udtryk for uønskede sideeffekter i form af forvredne beslutninger om at forbruge, investere eller bidrage til værdiskabelsen i samfundet.

I en velfungerede økonomi som den danske må det lægges til grund, at der er en afvejning mellem hensynet til omfordeling og effektivitet. Et ønske om at indrette skattesystemet, så det understøtter værdiskabelsen i samfundet bedst muligt, må derfor afvejes over for hensynet til indkomstfordelingen og andre hensyn, der spiller en rolle i den samfundsøkonomiske prioritering, fx miljøet.

Sammenvejningen af de forskellige hensyn er et politisk spørgsmål. Der er oplagt forskellige syn på spørgsmålet om ulighed, og værdisætningen af miljøet afhænger også af de politiske præferencer. De politiske præferencer har dermed ikke bare betydning for, hvordan man ønsker at skrue skattesystemet sammen, men også for, hvor stor den offentlige sektor – og dermed størrelsen af det samlede skattetryk – skal være.

### Lavere skatter skal finansieres

Der er ingen, der ønsker at opkræve flere skatter end nødvendigt, og der er naturligt ofte fokus på de gavnlige virkninger af at reducere skatterne, fx positive effekter på arbejdsudbuddet eller større tilskyndelse til at tage en uddannelse. Det handler om de højt besungne dynamiske effekter.

Bagsiden af medaljen er, at lavere skatter skal finansieres. Man kan selvfølgelig i sit stille sind drømme om, at der findes skatter, hvor en sænkning vil føre til så store dynamiske effekter, at sænkningen af skatten vil være (måske mere end) fuldt ud selvfinansieret, men der er næppe mange eksempler.

Derfor kommer vi ikke uden om finansieringen. Nogle vil umiddelbart tænke, at hvis der er overskud på de offentlige finanser, og finanspolitikken er holdbar, så er det ikke nødvendigt at finde finansiering for at give skattelettelser. Men selv i en sådan situation bør effekten af lavere skatter vejes op imod effekten af andre anvendelser af de samme penge.

Finansieringen kan komme fra andre skatter, dvs. fra en ren skatteomlægning, eller fra besparelser på de offentlige udgifter. Det er ret oplagt, at potentialet for at gennemføre betydelige skattelettelser er større, hvis der kan skaffes penge fra eksempelvis lavere offentlige udgifter, men det kan også være relevant at betragte fuldt finansierede omlægninger inden for den givne ramme.

### Behov for skattereformer fra tid til anden

Det er uden tvivl forstandige mennesker, der har indrettet det nuværende skattesystem. Men omstændighederne og de politiske prioriteringer kan have ændret sig, og der er derfor grund til løbende at overveje, om skattesystemet (stadig) er indrettet, så det understøtter de samfundsøkonomiske prioriteringer bedst muligt.

Selvom det er vigtigt at være opmærksom på, at der er omkostninger ved at ændre skattesystemet, kan der derfor være brug for, at der fra tid til anden gennemføres skatteomlægninger, der sikrer, at man opnår det ønskede provenu med færrest mulige forvridninger.

Et eksempel på en skatteomlægning, der i den nuværende situation med stor sandsynlighed ville øge værdiskabelsen i samfundet, er lavere topskat finansieret af højere boligskat. Et andet kunne være en reduktion af de i forvejen høje energifgifter finansieret af højere bundskat.

Hvis værdiskabelsen var den eneste parameter af interesse, så ville det være helt oplagt at gennemføre sådanne skatteoplægninger.

Men der er selvfølgelig andre hensyn. Eksempelvis kan hensynet til boligejerne specifikt eller indkomstfordelingen mere generelt være argument imod en lempelse af topskatten fx finansieret ved at hæve boligskatte eller bundskatten. Det er i sidste ende udtryk for den klassiske afvejning mellem effektivitet og fordeling. Tilsvarende kan en målsætning om at spare på energien gøre, at det trods muligheden for at opnå en større værdiskabelse ikke er ønskeligt at foretage en omlægning fra energifgifter til bundskat.

### Indregning af dynamiske effekter af skatter

I relation til makroøkonomiske beregninger i Danmark er der en tradition for at indregne effekter af ændringer i konkrete skatter, men ikke af ændrede offentlige udgifter.

Baggrunden for, at man typisk indregner effekter af ændrede skatter, er for det første, at der er et solidt teoretisk og et vist empirisk fundament for at vurdere disse effekter. I praksis er den viden, der anvendes i relation til ændringer i arbejdsindkomstkatten, dog begrænset til effekter på arbejdsudbuddet, mens mulige effekter på produktivitet, sort arbejde, migration, uddannelsesvalg osv. ikke indgår i de normale modelberegninger.

Et andet og væsentligt argument for, at det er meningsfyldt at indregne effekter af skatteændringer, er, at der er et veldefineret alternativ, nemlig uændrede skattesatser.

Et tredje argument er, at man ofte har at gøre med konkrete skatteændringer, fx en ændring af topskatteprocenten, en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget eller en sænkning af energifgifterne. En beregning af effekten af at sænke skattetrykket med "x pct.point" vil være tæt på meningsløs, fordi der er store forskelle på, hvordan ændringer i indkomstskatten, selskabsskatten, pensionsafkast-skatten, ejendomsskatten eller registreringsafgiften virker – hvad enten vi taler om effekt på arbejdsudbud, indkomstfordeling, opsparing eller miljøet.

Selvom det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over de dynamiske effekter af ændrede skatter, er det velbegrunderet. Alternativet ville være kun at indregne de umiddelbare, mekaniske effekter af ændrede skattesatser. Det ville med den empiriske viden, der trods alt foreligger, ikke være retvisende. Og retvisende skøn må være det, man stræber efter.

#### Dynamiske effekter af offentlige udgifter

Det er oplagt, at mange offentlige udgifter har direkte betydning for borgernes velfærd, og det er næsten lige så oplagt, at mange offentlige udgifter, lige som skatterne, også påvirker adfærden og dermed den samlede samfundsøkonomi.

Eksempelvis gør folkepensionen, at danskerne har bedre mulighed for at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet; det giver tryghed i alderdommen, men reducerer arbejdsudbuddet. Offentlige børnehaver betyder, at forældre kan bruge mere tid på arbejdsmarkedet, og gratis skole bidrager til at hæve vidensniveauet og dermed produktiviteten. Broer, veje og jernbaner bidrager til, at vi kan komme hurtigere på arbejde - eller køre længere for at finde et arbejde, der matcher vores kvalifikationer.

Mange offentlige udgifter er begrundet i markedsfejl eller hensyn til indkomstfordelingen. Det er oplagt, at hvis disse udgifter begrænses, så vil der opstå samfundsøkonomiske omkostninger på den ene eller anden måde.

Ofte kritiseres makroøkonomiske modelberegninger, som dem der gennemføres i Finansministeriet, af DREAM-gruppen eller af De Økonomiske Råds formandskab, for ikke at tage højde for "dynamiske effekter af offentlige udgifter". Det er oplagt en relevant kritik, men der er en række udfordringer i forhold til at indregne disse effekter i generelle makroøkonomiske fremskrivninger.

#### Vanskeligheder ved at indregne dynamiske effekter af offentligt forbrug

For det første er der spørgsmålet om, hvad der er alternativet til at afholde de offentlige udgifter. I nogle tilfælde er alternativet relativt oplagt: Hvis man ikke bygger en offentligt finansieret bro, er alternativet med stor sandsynlighed, at der ikke bliver bygget nogen bro.

Men hvad sker der, hvis tilskuddet til børnehaver reduceres eller helt bortfalder? Et muligt og måske endda sandsynligt alternativ er, at der opstår et privat marked for børnehaver. Alternativet til ingen offentlige børnehaver er altså ikke ingen børnehaver.

Helt tilsvarende kan man prøve at overveje, hvad konsekvensen vil være af besparelser på folkeskolen, ældrepleje eller sundhedsvæsenet. Vil der opstå private alternativer, der helt eller delvist kompenserer for bortfaldet af det offentligt finansierede udbud?

En vigtig pointe i alle de nævnte tilfælde er, at besparelser på offentlige udgifter på et givet område vil give mulighed for lavere skatter, og dermed vil borgerne i hvert fald i gennemsnit have mulighed for at betale for private alternativer. Det vil dog ikke forhindre, at der vil være nogle, der føler, at de ikke har mulighed eller lyst til betale (fuld pris) for børnepasningen. Det vil kunne påvirke både arbejdsudbud, indkomstfordeling og de offentlige finanser.

En anden problemstilling, der opstår, hvis man ønsker at indregne konsekvenser af en given vækst i det offentlige forbrug, er, hvad sammenligningsgrundlaget er. Skal man sammenligne med det offentlige forbrugsniveau året før eller definere en "normal vækst"? Effekten af forskellige typer af offentligt forbrug er uden tvivl forskellig, og det er derfor også nødvendigt at forholde sig til, hvordan en given vækst i det offentlige forbrug fordeler sig. Og det er noget, der sjældent er specificeret i de mellemfristede planer.

Selv hvis der foreligger en konkret politisk beslutning om, hvordan en given ændring i de offentlige udgifter skal føres ud i livet, er det ikke nødvendigvis lige til at indregne de mulige effekter. Antag, at der foreligger en konkret beslutning i Folketinget om i en årrække at øge bevillingerne med x mia. kroner til børnepasning. Disse penge skal kanaliseres ud i kommunerne, og det er ikke svært at forestille sig, at nogle af pengene ultimativt ender andre steder end i børnehaverne. Der vil opstå afvigelse mellem det planlagte og det realiserede forløb – en problemstilling, der er langt mindre relevant i forhold til ændringer i skattesystemet, hvor grundforløbet er veldefineret (nemlig ved uændrede skattesatser og beløbsgrænser). Selv i den situation, hvor pengene rent faktisk bruges på bedre børnepasning, vil effekten formodentligt afhænge af, om pengene bruges på færre lukkedage, flere pædagoger eller lavere egenbetaling.

En tredje og nok så væsentlig problemstilling er, at det er vanskeligt at finde brugbare empiriske vurderinger af effekten af offentlige udgifter, som umiddelbart kan anvendes i en makroøkonomisk sammenhæng. Der ligger derfor ret oplagt en stor og vigtig opgave i at undersøge, om man kan komme fra effektstudier på udvalgte områder til retvisende og operationelle bud på dynamiske effekter, der kan indgå i makroøkonomiske fremskrivninger og konsekvensberegninger.



### Skal, skal ikke

Man kan diskutere, om vanskelighederne ved at vurdere de dynamiske effekter af offentlige udgifter er så store, at man bør afholde sig fra at indregne dem i makroøkonomiske fremskrivninger og konsekvensberegninger. Men bare fordi usikkerheden er stor, er det jo ikke det samme som, at de dynamiske effekter er nul, og man kunne argumentere for, at det ville være bedre at lægge en vis effekt af offentlige udgifter ind.

I mangel af empirisk grundlag må man i givet fald ty til antagelser, der forekommer rimelige. Hvis man ønsker at få en fornemmelse af nogle mulige størrelsesordner kunne man eksempelvis vælge at antage, at effekten af ændrede udgiftspolitiske rammer modsvarer effekten af ændringer i bundskatten. Det ville konkret betyde, at de samlede ”dynamiske effekter” af en sænkning af bundskatten finansieret ved en sænkning af de offentlige forbrug, pr. antagelse ville være nul.

En klar ulempe ved en sådan ”regneregul” ville være, at den ikke er funderet i empirisk viden, og hvis den skal implementeres i forhold til fremskrivninger (og ikke bare i sammenligninger mellem forskellige scenarier), vil den forudsætte, at man er villig til at definere et ”neutralt” udgangspunkt, som man kan vurdere den planlagte udgiftsramme i forhold til. En mulighed kunne være at anvende den gennemsnitlige historiske vækst eller en variant af det ”demografiske træk”.

### Konsekvensberegninger i praksis

Traditionelt er det, som nævnt, kun de dynamiske effekter af skatteændringer, der indregnes i de makroøkonomiske fremskrivninger og scenarieberegninger.

Effekten af ændrede skatter afhænger af mange ting, men i praksis fokuserer en stor del af diskussionen på arbejdsudbudselasticiteten. Traditionelt lægger man sig med udgangspunkt i et enkelt empirisk studie baseret på data fra 1990’erne fast på en elasticitet i arbejdsudbuddet på 0,1.

I litteraturen er fokus i højere grad på effekter på den skattepligtige indkomst, og typisk finder man her større effekter. Det kan der være mange grunde til, men blandt mulighederne er, at der kan være effekter på produktiviteten. Af forskellige grunde undlader man dog typisk at indregne sådanne effekter i de makroøkonomiske beregninger, ligesom effekter på sort arbejde, migration osv. normalt ikke indregnes.

Arbejdsudbudselasticiteten er blevet grundigt debatteret, og man kan forledes til at tro, at det er den eneste parameter, der er relevant. Det er imidlertid en sandhed med modifikationer. I praksis er det nødvendigt at supplere antagelsen om arbejdsudbudselasticiteten med en række andre antagelser.

Som minimum er der tre forhold, man skal tage stilling til – ud over arbejdsudbudselasticiteten.

For det første skal man vurdere, hvor hurtigt en ændring i skatterne slår igennem på det ønskede (eller strukturelle) arbejds-

udbud. Traditionelt antages det, at effekten indtræffer, når det økonomiske incitament ændres. Det forekommer ukontroversielt, men det kan ikke udelukkes, at der er en vis forsinkelse. Det kan eksempelvis tage tid, før kendskabet til de ændrede skatteregler er fuldt udbredt, og det kan kræve overvejelser og tilpasninger i dagligdagen, før man effektivt kan ændre sit arbejdsudbud.

En anden og måske vigtigere problemstilling er, at der bør skelnes mellem ændringer i det ønskede arbejdsudbud og ændringer i det faktiske arbejdsudbud. For personer, der er i beskæftigelse, og som ønsker at arbejde flere timer, kan det tage tid, før de finder sig et bijob eller et nyt job med mulighed for længere arbejdstid. Og for personer, der er uden for arbejdsmarkedet, og som ønsker sig beskæftigelse, kan der gå tid, før de enten finder beskæftigelse eller bliver registreret som arbejdssøgende (arbejdsløse).

Endelig for det tredje vil ændringer i udbuddet slå igennem på efterspørgslen med en vis forsinkelse. Forsinkelsen skyldes forskellige former for tilpasningsomkostninger og trægheder, fx i forbruget, i virksomhedernes efterspørgsel efter arbejdskraft og i løndannelsen. Derfor vil den faktiske beskæftigelse ikke stige i samme tempo som det strukturelle arbejdsudbud – og der vil opstå en forskel mellem faktisk og strukturel produktion.

Samlet vil reaktionen i økonomien komme gradvist, og det vil påvirke effekten på såvel beskæftigelse som offentlige finanser.

Tilpasningshastigheden i den faktiske beskæftigelse fastlægges i praksis af de estimerede sammenhænge i de makroøkonomiske modeller som ADAM eller SMEC, og disse modeller kommer også med et bud på effekten på de offentlige finanser, både på kort sigt og når tilpasningerne har udspillet sig. I den model, De Økonomiske Råds formandskab anvender, SMEC, tager det omkring fem år, før det meste af tilpasningen er tilendebragt, mens det i ADAM tager omkring det dobbelte.

Den samlede effekt af en skatteændring afhænger dermed ikke bare af antagelsen om arbejdsudbudselasticiteten, men også af antagelser om tilpasningen i det strukturelle og faktiske arbejdsudbud og af de samlede modelegenskaber.

### Effekten på den strukturelle saldo

Effekten på de offentlige finanser vil som følge af træghederne i økonomien afvige fra de effekter, der vil være på langt sigt. Kortsigtede udsving i den offentlige saldo er som udgangspunkt ikke særligt interessante, og derfor er fokus i den finansielle styring i de senere år i højere grad flyttet over på den strukturelle saldo.

Den strukturelle saldo er vigtig for vurderingen af de offentlige finansers sundhedstilstand, og efter budgetlovens vedtagelse også vigtig for vurderingen af de finansielle målsætninger.

Den strukturelle saldo er en beregnet størrelse, der har til formål at udtrykke stillingen på de offentlige finanser, når man

korrigerer for konjunktursituationen og andre midlertidige forhold. I kontekst af beregninger af en skatteomlægning er formålet med den strukturelle saldo at korrigere for de omtalte kortsigtede tilpasninger.

Ifølge budgetloven skal den strukturelle saldo beregnes med udgangspunkt i den faktiske saldo, som korrigeres for effekten af, at konjunktursituationen ikke nødvendigvis er ”normal”.

Korrektionen sker med udgangspunkt i en budgetelasticitet, der knytter størrelsen af den konjunkturelt betingede ubalance sammen med den offentlige saldo. Finansministeriet vurderer, at budgetelasticiteten i gennemsnit er omkring  $\frac{3}{4}$ . En forbedring af konjunktursituationen med 1 pct.point (målt ved det såkaldte konjunkturgap) fører alt andet lige til en forbedring af den offentlige saldo med  $\frac{3}{4}$  pct. af BNP.

Budgetelasticiteten, der i beregningen af den strukturelle saldo opfattes som en konstant, varierer imidlertid i praksis. Budgetelasticiteten varierer i praksis over tid, og er i øvrigt ikke uafhængig af, om en given ændring i konjunktursituationen er opstået som følge af en ændring i renten, af ændrede eksportmuligheder, eller om den opstår som følge af en ufinansieret skattelempe, der både påvirker udbud og efterspørgsel i økonomien.

Antagelsen om en konstant budgetelasticitet kolliderer dermed med den variable, modelberegne størrelse. En afvigelse mellem den antagne og den faktiske budgetelasticitet betyder, at den strukturelle saldo, beregnet med den i budgetloven anviste metode, kommer til at afspejle andet end det den er tiltænkt, nemlig den underliggende stilling på de offentlige finanser. Det er selvsagt et problem, især i situationer hvor den strukturelle saldo i udgangspunktet ligger tæt på underskudsgrænsen i budgetloven.

Det er blandt andet for at undgå denne problemstilling, at De Økonomiske Råds formandskab foretrækker en anden beregningsform for den strukturelle saldo.

### Afslutning

Det er forbundet med mange udfordringer at foretage vurderinger af skattelettelser. Det gælder, uanset om de finansieres af ”råderummet”, af lavere offentlige udgifter eller af andre skatter. Som udgangspunkt bør man tilstræbe at lave retvisende skøn. Usikkerheden er stor, men det er ikke et argument for at ignorere de mulige afledte ”dynamiske” effekter, hverken af ændrede skatter eller ændrede offentlige udgifter. Åbenhed om regneprincipper og -modeller og om beregninger, der illustrerer følsomheden, er essentiel. Konsekvensberegninger præsenteret med mange decimaler giver indtryk af, at der er tale om en eksakt videnskab, hvilket det åbenlyst ikke er. Usikkerheden taler for ydmyghed, men bør ikke afholde økonomer fra at levere regnestykker, der kan danne baggrund for den politiske beslutningsproces.

Der er brug for bedre empirisk grundlag for at vurdere effekterne. De anvendte regneprincipper, modeller og metoder skal til stadighed udvikles, dokumenteres og forklares, og resultaterne skal løbende konfronteres med den faktiske udvikling. Alternativet til at regne på økonomisk-politiske indgreb bør ikke være at tvinge politikerne til at træffe beslutninger i blinde.

# Skatteinstrumenterne i 2025-planen

Artiklen diskuterer det danske skattesystem og en række af de skattepolitiske ændringer, der er foreslået 2025-planen. Der ses på udviklingen i indkomstskatterne, skatter på kapital og erhverv samt beskatning af ejendomme.



**JENS HAUCH**  
vicedirektør og cheføkonom i Kraka.  
Email: jeh@kraka.org



**PETER BIRCH SØRENSEN**  
professor ved Københavns Universitets Økonomiske  
Institut og Senior Fellow i Kraka.  
Email: peter.birch.sorensen@econ.ku.dk

## Baggrund

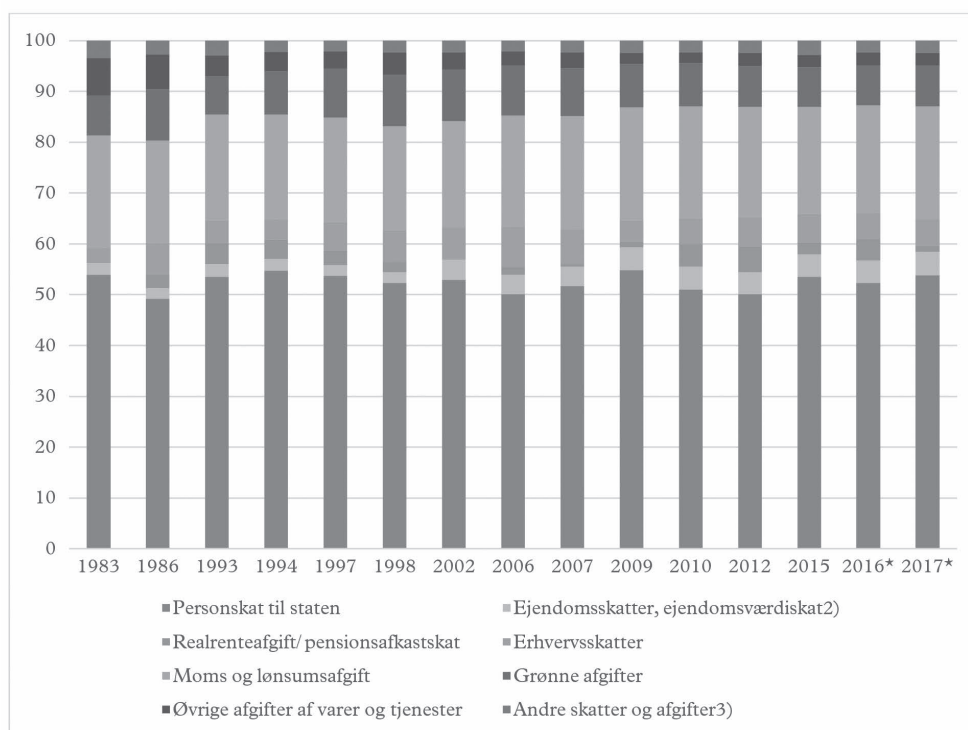
I slutningen af august 2016 har regeringen fremlagt 2025-planen, jf. Regeringen (2016). Planen er omfattende, men det vides i skrivende stund ikke, om den vedtages. I denne artikel ser vi nærmere på planens skattejusteringer.

Den fagøkonomiske tilgang til skattesystemets indretning er, at der eksisterer et politisk ønske om et offentligt forbrug og et ønske om, at skattesystemet og overførselsindkomsterne skal omfordele og derved reducere den økonomiske ulighed. Begge dele nødvendiggør opkrævning af skatter. Størrelsen af det

offentlige forbrug og graden af omfordeling er politiske valg, men skatteøkonomer forsøger at påpege, hvordan skattesystemet kan indrettes, så disse politiske mål opnås med det lavest mulige tab af økonomisk effektivitet.

Der er i de sidste 35 år foretaget en lang række justeringer af skattesystemet, hvoraf mange har tenderet at mindske skatternes forvriddende virkninger ved at udbrede skattebasen og sænke de marginale skattesatser. Men betragter man fordelingen på de overordnede skattebaser, har den på trods af dette været ganske stabil, jf. figur 1.

Figur 1 Andele af skatteprovenu fordelt på overordnede skattebaser



Det fremgår af regeringsgrundlaget, at 00'ernes skattestop er genindført i bogstavelig forstand: ”Regeringens skatte- og byrdestop indebærer, at regeringen ikke vil hæve nogen skat eller afgift i denne valgperiode”.<sup>1</sup>

Dette udgangspunkt begrænser mulighederne for at sammensætte skattepakker, der reducerer skattesystemets forvriddinger. Overordnet set er det danske skattesystem velindrettet sammenlignet med mange andre lande, men det er langt fra perfekt. Der er fx en række lidt tilfældige nedslag i beskattningen samtidig med, at der eksisterer en række skatter, der er unødigt forvridende. I princippet er det derfor muligt at sammensætte skattepakker, hvor nogle skatter hæves og andre reduceres, således at skattesystemets samlede forvridende effekter reduceres, uden at det forøger uligheden.

Men da skattestoppet udelukker at hæve enkeltskatter, er det ikke muligt at gennemføre denne type skattepakker. Det betyder, at finansieringen af reformer, herunder 2025-planen, primært skal findes via udgiftssiden.

Skattestoppet udelukker dog ikke helt finansiering via skatteinstrumenter. Eksempelvis indeholder 2025-planen en reduktion af rentefradragets skatteværdi. Det fremgår dog ikke klart af regeringsgrundlaget, om det generelt er muligt at reducere fradragsmuligheder, eller om beskæringen af rentefradragets skatteværdi er en enlig svale.

I de kommende afsnit ser vi på hhv. indkomstskatterne, skatterne på kapital og erhverv samt beskattningen af ejendomme.

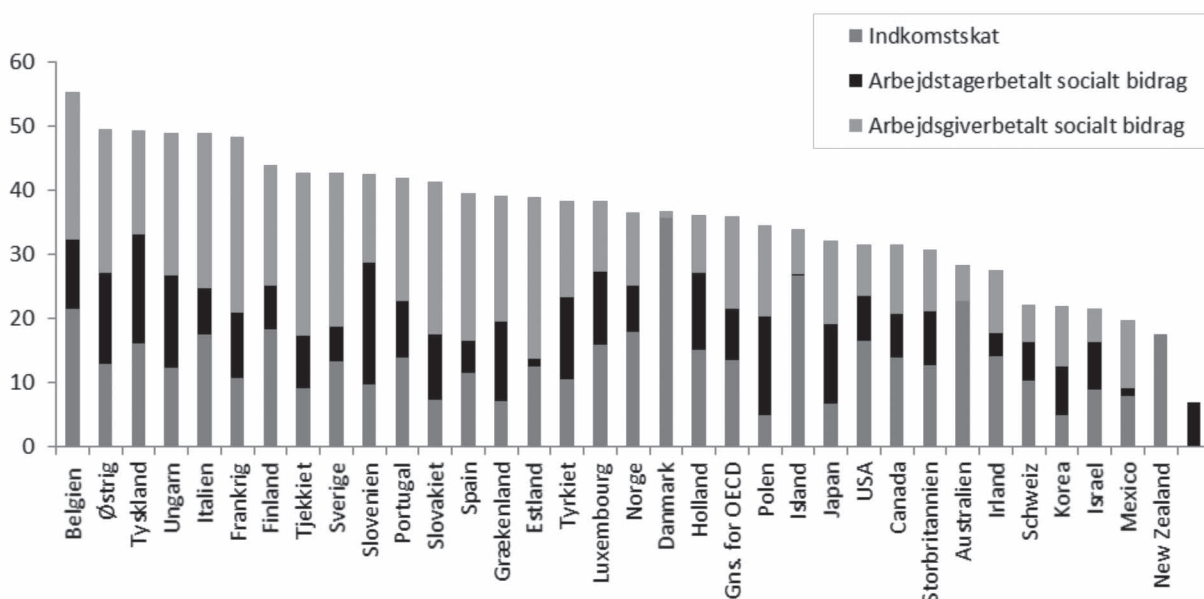
### Den samlede marginalskat på arbejdsindkomst

Den gennemsnitlige indkomstskat for en gennemsnitlig industriarbejder i OECD-landene fremgår af Figur 2. Hvis man alene betragter indkomstskatten, ligger Danmark højest blandt alle landene. I Danmark er der imidlertid små yderligere arbejdsgeber- og arbejdstagerbetalte sociale sikringsbidrag. Hvis man tager højde for disse bidrag, er den gennemsnitlige beskattning for en gennemsnitlig industriarbejder på niveau med gennemsnittet for OECD. I top ligger Belgien efterfulgt af centrale EU-lande som Tyskland og Frankrig.

Det er imidlertid den marginale indkomstskat, der bestemmer gevinsten for de beskæftigede ved at øge deres arbejdsudbud. Pga. progressionen i skattesystemet er der forskel på gevinsten ved at øge arbejdsudbuddet i toppen og i bunden.

Men også de indirekte skatter, dvs. moms og afgifter, har betydning for, hvor stor en del af den marginale bruttoløn, der kan anvendes til forbrug. Figur 3 viser udviklingen i den samlede marginalskat over tid i Danmark, når også moms og afgifter medregnes.<sup>2</sup>

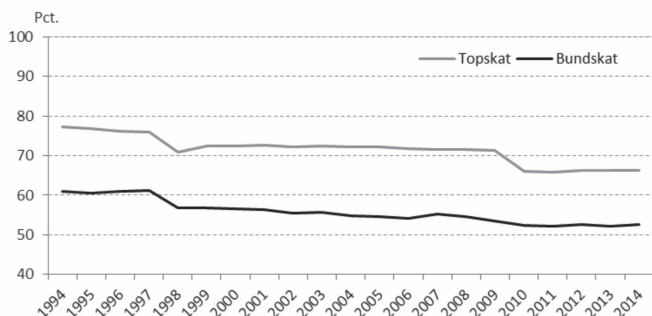
Figur 2 Gennemsnitlig indkomstskat inkl. medarbejder- og arbejdsgeberbetalte sociale sikringsbidrag for en gennemsnitlig industriarbejder, 2015



OECD (2016): 'Taxing wages' og egne beregninger.

NOTE 1 Der tages dog forbehold for ændring af skatter, der er i uoverensstemmelse med EU-regler, herunder fx PSO-afgiften. Desuden tages der forbehold over for en provenuneutral omlægning af bilbeskattningen.

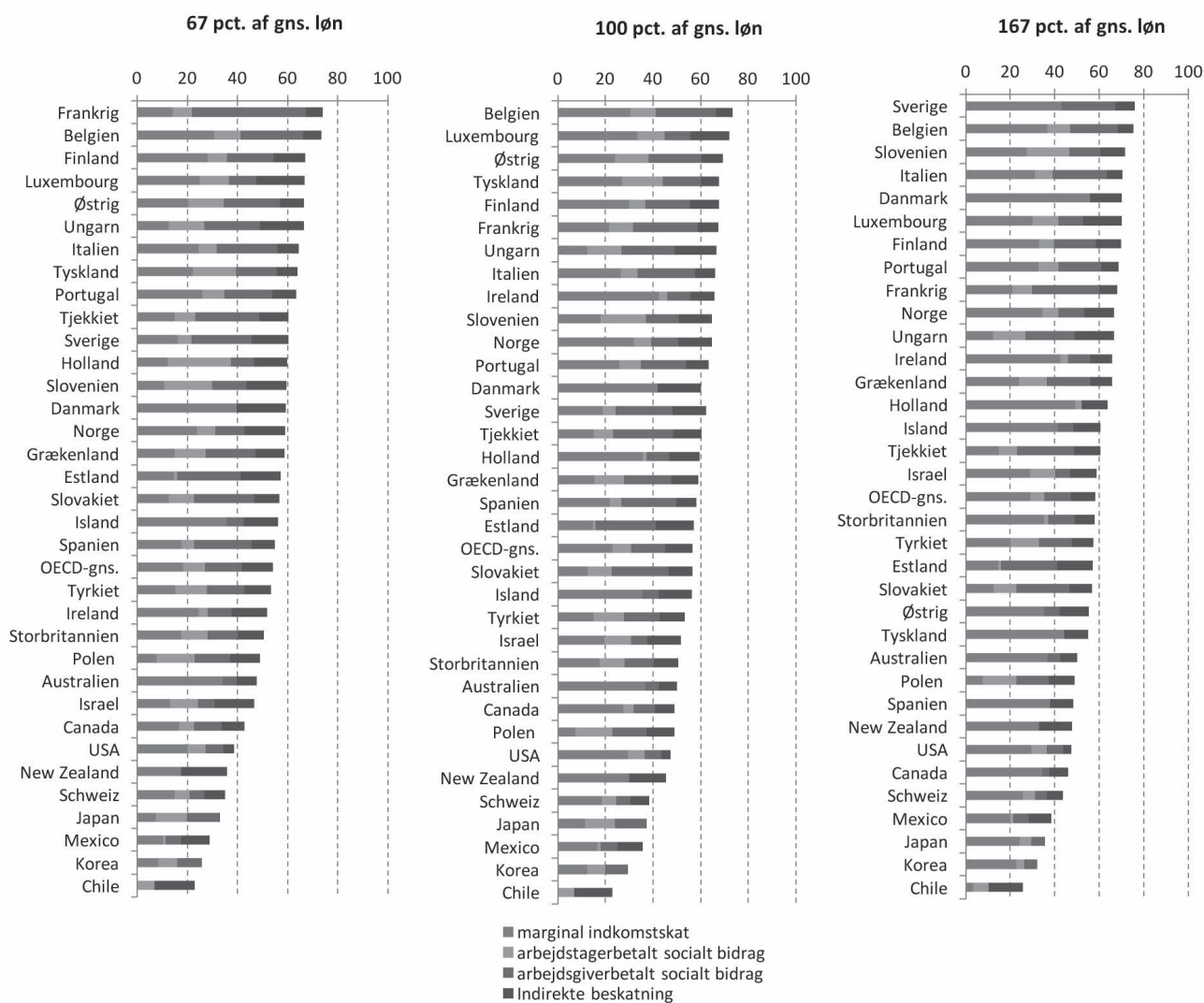
Figur 3 Udvikling i den samlede marginalsat, 1994-2014



Anm.: Den samlede marginalskattesats er sammensat af både den marginale skat på personlig indkomst og den effektive indirekte skattesats på forbrug.

Kilde: SKAT (2015), Danmarks Statistik, Statistikbanken og egne beregninger.

Figur 4 Sammensatte effektive marginalsat for tre indkomstniveauer, pct. 2015



NOTE 2 Der er ikke progression i moms og afgifter. Dvs. man betaler samme sats, uanset om man har høj eller lav indkomst. Men da forbrugssammensætningen er forskellig på tværs af indkomstgrupper, er den gennemsnitlige afgiftsbetaling forskellig for høj- og lavindkomster. Tallene i Figur 3 tager højde for denne forskel.

Den samlede marginalsat er faldet både i toppen og i bunden siden midten af 1990'erne. Opgjort i pct.point har faldet været nogenlunde lige stort i top og i bund, men den relative udvikling i efterskattesatsen, dvs. én minus den marginale skattesats, har været markant forskellig. Over hele perioden steg efterskattesatsen med næsten 50 pct. i toppen, men blot med godt 20 pct. i bunden.

Personer på overførselsindkomst har ofte udsigt til en lavtlønnet beskæftigelse og vil have en høj sammensat marginalsat, når der tages højde for, at de mister deres overførselsindkomst ved at gå i arbejde. Dvs. for denne gruppe kan der være en meget lav eller slet ingen gevinst ved at tage et job.

Den samlede marginalsat ligger i Danmark over gennemsnittet for OECD, men langt fra i top, jf. Figur 4. Ved en gennemsnitlig løn og en løn på 67 pct. af gennemsnitslønnen er beskatningsniveauet hhv. nummer 14 og 13 ud af de 35 lande. Ved en indkomst på 167 pct. af gennemsnittet er Danmark nummer 5. Der er således ikke hold i myten om at Danmark skulle have de højeste samlede marginale indkomstskatter, om end Danmarks placerer sig højere fsv. angår de højere indkomster end de lavere.

Topskatteyderne er udsat for den højeste marginalsat, hvorfor forvriddningen for disse er større end i bunden, fsv. angår beskæftigede. Dvs., at man fortsat får en større stigning i arbejdsudbuddet pr. mistet offentligt provenu ved lempelser af topskatten end ved ændringer i bundskatten. Men da topskattesatsen i dag er lavere end tidligere, vil arbejdsudbudseffekten af fortsatte lempelser være mindre, end hvad man tidligere kunne høste.

Flere tiltag i 2025-planen vedrører indkomstskattesystemet. Topskattesatsen reduceres med 5 pct.point for indkomster op til 1 mio. kr. Produktivitetskommissionen konkluderer på baggrund af nyere forskningsstudier, at hårdere progression i indkomstskatterne svækker tilskyndelsen til at tage en uddannelse med gode indtjeningsmuligheder. Kommissionen konkluderer endvidere, at en hårdere progression hæmmer den økonomiske vækst. Endelig peger analyser fra Finansministeriet på, at selvfinansieringsgraden for topskattelettelser er højere end for de fleste andre skattelettelser.

Der er således næppe tvivl om, at en lavere topskattesats giver en stor effektivitetsgevinst per kronens mistet provenu. Denne effektivitetsgevinst må dog afvejes over for det politiske ønske om indkomstudjævning.

Der lægges i 2025 planen op til at øge beskæftigelsesfradraget for at forøge tilskyndelsen til at overgå fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse. Den sammensatte marginalsat i bunden kan pga. overførselsindkomsterne være så høj, at tilskyndelsen til

at komme i beskæftigelse kan være begrænset. Beregninger fra Finansministeriet tyder på, at et jobfradrag er blandt de mest effektive skatteinstrumenter i bunden.

Frdraget aftrappes over et indkomstinterval samtidigt med, at en pensionsbonus introduceres. Det er en elegant løsning, da man derved undgår, at den effektive marginalsat bliver intervalvis høj.<sup>3</sup>

Samlet set forøger hovedelementerne i 2025-planen Ginien med 0,4 pct. Den er i Danmark i dag 26,6 pct. og i fx Tyskland og USA på knap 30 pct. og knap 40 pct. Så uligheden i årsindkomster forøges, men i begrænset omfang, da man både i top og i bund har valgt effektive instrumenter.

### Skatter på kapital og erhverv

Indkomst fra kapital kan tage mange forskellige former såsom renter, udbytter, kapitalgevinster, lejeindtægter, værdien af ejerboligydelse og virksomhedsoverskud. I dette afsnit ser vi på selskabsskatten og på beskatningen af anden kapitalindkomst.

#### *Selskabsskatten*

Ud over at skaffe provenu er selskabsskattens funktion først og fremmest at være "bagstopper" for den personlige indkomstskat: Hvis der ikke var en selskabsskat, kunne personskatteyderne akkumulere kapitalafkast skattefrit i selskaberne og opnå en likviditetsfordel ved at udskyde beskatningen, indtil afkastet trækkes ud af selskabet som aktieudbytte eller aktiekursgevinst.<sup>4</sup>

Flere empiriske studier har i de senere år fundet, at selskabsskatten er den beskatningsform, der er mest hæmmende for den økonomiske vækst, jf. Arnold m.fl. (2011). Disse empiriske resultater er konsistente med analysen i Sørensen (2014), der viser, at man i en lille åben økonomi med frie kapitalbevægelser må forvente, at selskabsskatten er mere forvriddende end en proportional skat på arbejdsindkomst, som på sin side må forventes at være mere forvriddende end en generel forbrugs-skat som fx moms. Endvidere vil der være en tendens til, at selskabsskattebyrden overvælttes på de indenlandske immobile produktionsfaktorer via en nedgang i de indenlandske investeringer, der sænker de immobile faktorerers produktivitet.

En traditionel selskabsskat forvrider omfanget og sammensætningen af investeringerne samt den måde, de finansieres på. Mange internationale skatteøkonomer – herunder ekspertgruppen bag det britiske Mirrlees Review (2011) – har argumenteret for, at disse forvriddinger kan imødegås ved indførelse af en såkaldt Allowance for Corporate Equity (ACE), dvs. ved at tillade et fradrag for en normal forrentning af egenkapitalen ved opgørelsen af selskabernes skattepligtige overskud, på samme måde som de i dag kan fradrage renterne af deres gæld.

NOTE 3 Pensionsbonusen kan kun opnås ved pensionsopsparing. Den kan derfor formelt set ikke helt sidestilles med en almindelig skattelettelse.

NOTE 4 Likviditetsfordelen ved skatteudskydelsen kunne i princippet elimineres ved en løbende beskatning af den aktiekursgevinst, der opstår ved akkumuleringen af afkast i selskabet. I praksis beskattes personlige skatteyderne dog først af en aktiekursgevinst på det tidspunkt, hvor den realiseres.

Regeringen har i 2025-planen foreslået netop et egenkapitalfradrag i selskabsbeskatningen. Ifølge forslaget skal fradraget dog kun gælde for egenkapital opbygget efter systemets indførelse.

Fradraget beregnes som en normal rentesats ganget med den tilvækst i egenkapitalen, der er sket siden systemets indførelse. Egenkapitalen kan opgøres som forskellen mellem den skattemæssige værdi af selskabets aktiver og passiver. Aktiver, som ikke afkaster et skattepligtigt overskud, skal dog ikke indregnes. Alternativt kan man opgøre tilvæksten i egenkapitalen som selskabets akkumulerede tilbageholdte overskud plus aktionærernes nettoindskud af kapital siden systemets indførelse. Det tilbageholdte overskud er lig med selskabets skattepligtige overskud efter skat fratrukket udbetalte udbytter og eventuelle tilbagekøb af aktier. I begge tilfælde kan man beregne tilvæksten i egenkapitalen ud fra de oplysninger, som selskaberne allerede i dag skal afgive til skattemyndighederne.

Et egenkapitalfradrag har mange principielle fordele. For det første løser man det klassiske dobbeltbeskatningsproblem, der består i, at selskabsindkomst både beskattes i selskabet og på aktionærens hånd via aktieindkomstskatten. I Danmark medfører dette en tendens til overbeskatning af personer, der vælger at arbejde som hovedaktionærer i egen virksomhed frem for at arbejde som lønmodtagere og investere deres formue passivt, jf. Produktivitets-kommissionen (2014). Et egenkapitalfradrag eliminerer dobbeltbeskatningen af normalafkastet af egenkapitalen. Også udenlandske investorer fritages for skat af normalafkastet. Det vil øge investeringerne i Danmark og på sigt reallønnen, hvilket kommer lønmodtagerne til gode.

Egenkapitalfradraget vil i princippet sikre skattemæssig ligestilling mellem egenkapital og fremmedkapital. Det nuværende system tilskynder til overdreven gældsstiftelse. Det gør virksomhederne mere sårbare over for tilbageslag. Et egenkapitalfradrag gør selskaberne mere robuste og mindsker muligheden for at minimere skattebetalingen gennem for tynd kapitalisering af virksomheden.

Egenkapitalfradraget vil mindske den forvriddning, der følger af, at de skattemæssige afskrivninger på virksomhedernes aktiver sjældent svarer til aktivernes faktiske værdiforringelse. Med et egenkapitalfradrag vil der i princippet ikke være en ekstra gevinst ved at investere i aktiver, der kan nedskrives meget hurtigt i skatteregnskabet, da det vil medføre en tilsvarende nedjustering af den skattemæssige egenkapital og dermed give lavere fremtidige egenkapitalfradrag.

Det er en stor fordel, at egenkapitalfradraget kun gives til nydannet egenkapital. Alle de gunstige incitamentsvirkninger vil gøre sig gældende fra reformens dag 1, men skatten bliver kun lettet for nyinvesteringer. Det vil begrænse provenutabet ganske væsentligt på kort og mellemlangt sigt. Ved en lavere selskabsskattesats er der derimod et betydeligt dødvægtstab ved, at man letter beskatningen af allerede foretagne investeringer. Via et egenkapitalfradrag, der kun gælder for ny kapital, kan man opnå langt større merinvesteringer per kronens mistet provenu.

I dag har Belgien og Italien varianter af et egenkapitalfradrag, jf. Zangari (2014). Flere studier har vist, at selskabernes egenkapitalandel er steget mærkbart i begge lande. I Belgien, hvor fradraget gælder for hele egenkapitalen og ikke kun for ny kapital, er der dog tegn på, at multinationale selskaber har kunnet udnytte egenkapitalfradraget på utilsigtet vis. I Italien, hvor fradraget kun gælder for egenkapital dannet efter systemets indførelse, har man derimod gennem målrettede værnsregler dæmmet op for den type skatteplanlægning, som man har set i Belgien.

#### *Beskatningen af andet kapitalafkast*

I fravær af klare eksternaliteter eller andre åbenlyse markeds-svigt bør alt kapitalafkast beskattes med samme effektive sats. Investorernes bestræbelser på at maksimere deres afkast efter skat vil da lede kapitalen derhen, hvor den giver det største afkast før skat.

Set i det lys er det positivt, at regeringens udspil til 2025-planen indeholder en nedsættelse af skatten på aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst, da beskatningen af afkastet af frie midler placeret i aktier og rentebærende fordringer i dag er relativt høj sammenlignet med skatteværdien af rentefradraget og især med beskatningen af ejerboliger og afkast af pensionsopsparing. Den lavere skat på aktieindkomst og positiv nettokapitalindkomst vil således mindske forvriddningen af husholdningernes opsparingsmønster.

Derimod er det problematisk, at 2025-planen også foreslår indførelse af et såkaldt investorfradrag. Forslaget indebærer, at personer, der investerer i små unoterede virksomheder får mulighed for årligt at fradrage halvdelen af investeringer for op til 650.000 kr. som et ligningsmæssigt fradrag. Indførelsen af et egenkapitalfradrag og sænkningen af aktieindkomstskatten vil i sig selv styrke egenkapitaltilførslen og incitamentet til aktiv erhvervsinvestering. Det er derfor svært at se begrundelsen for det brud på skattemæssige neutralitetsprincipper, som et særligt investorfradrag til små selskaber vil medføre.

Fradraget vil skabe en uheldig tærskel-effekt, eftersom det bortfalder, når virksomheden ikke længere betragtes som "lille" i skattemæssig forstand. Endvidere skal fradraget tilsyneladende kun gælde selskaber og diskriminerer derved imod virksomheder, der ikke drives i selskabsform.

Selskabsformen begunstiges yderligere af 2025-planens forslag om tre års skattelempelse for nye såkaldte iværksætterselskaber. 2025-planen foreslår, at sådanne selskaber får skattefrihed over en treårig periode for deres overskud op til 7 mio. kr. Igen er det svært at se, hvilke markedsbrister, der kan begrunde en sådan selektiv favorisering af en bestemt virksomhedsform.

Den skattemæssige forskelsbehandling af forskellige organisationsformer forstærkes også af 2025-planens erklærede mål som, at de i forvejen lave arveafgiftssatser ved overdragelse af en familieejet erhvervsvirksomhed til næste generation helt fjernes. Herved tilskyndes til at ledere og ejere fortsat rekrutteres inden for familiekredsen. Det er problematisk i lyset af studiet af

Bennedsen m.fl. (2007), der på grundlag af danske data viser, at en familieovertaget virksomhed typisk præsterer et afkast, der er seks til syv procent lavere end en tilsvarende virksomhed med en professionel overtagelse.

### Skatter på fast ejendom<sup>5</sup>

Skatterne på fast ejendom, primært den statslige ejendomsværdiskat og den kommunale grundskyld, er nogle af de mest omstridte elementer i skattesystemet.

Ejendomsværdiskatten blev indført i 2000 som afløser for den tidligere indkomstskat på lejeværdien af egen bolig. Lejeværdiskatten havde eksisteret lige siden statsindkomsts-katten blev indført af den første Venstre-regering i 1903.

Lejeværdien af egen bolig kan skønsmæssigt beregnes som en normal rente af boligens aktuelle værdi. Hvis den gennemsnitlige byggeobligationsrente er 3 pct., bør lejeværdien altså sættes til 3 pct. af den aktuelle ejendomsværdi, og under en konsekvent indkomstbeskatning af alt formueafkast bør dette beløb indregnes i boligejerens samlede kapitalindkomst. Hvis denne beskattes med 30 pct., udløser selve lejeværdiskatten en skattebetaling på 30 pct. af 3 pct. = 0,9 pct. af ejendomsværdien. Til gengæld kan boligejeren fratrække sin renteudgift ved opgørelsen af sin kapitalindkomst.

Ejendomsværdiskatten udfylder samme rolle som den heden-gangne lejeværdiskat. Hvis renten og skatteprocenten er som i ovenstående eksempel, skal ejendomsværdiskatten altså udgøre 0,9 pct. af den aktuelle ejendomsværdi. Hvis der ikke opkræves en ejendomsværdiskat, og man samtidig beskatter renter, aktieudbytter og andre kapitalindtægter og tillader rentefradragsret, vil man favorisere investering i ejerboliger frem for andre aktiver og diskriminere mod lejere i forhold til ejere.

Ejendomsværdiskatten skal beregnes af den aktuelle ejendomsværdi, hvis den skal virke efter den oprindelige hensigt. Det sker ikke i dag, hvor ejendomsværdiskatten som følge af skattestoppet beregnes på grundlag af de ejendomsværdier, som var gældende i 2001 eller 2002.

Grundskylden indbringer omkring det dobbelte af provenuet fra ejendomsværdiskatten. Grundskylden var oprindeligt en generel skat, der blev opkrævet med samme promille af alle grundværdier. I dag hviler grundskylden fortsat på jord i alle anvendelser, men grundskyldspromillen for landbrug, gartnerier og skovbrug er lavere. Kommunerne fastsætter grundskyldspromillen inden for et vist interval, og grundskylden er ikke omfattet af skattestoppet. Grundskyldsbetalingen for den enkelte bolig må dog ikke stige med mere end 7 pct. om året.

Mens ejendomsværdiskatten skal sikre, at ejerboliginvesteringer hverken er lempeligere eller hårdere beskattet end andre investeringer, opfylder grundskylden to andre vigtige formål.

For det første skaffer den offentlige indtægter uden at forvride borgernes økonomiske dispositioner, idet den hviler på en produktionsfaktor, der udbydes uelastisk. Som påvist empirisk af De Økonomiske Råd (2016) bliver grundskylden derfor fuldt ud kapitaliseret i grundpriserne og øger dermed ikke brugerprisen på bolig tjenester.

For det andet sikrer grundskylden, at samfundet får andel i de jordværdistigninger, der skyldes samfundsudviklingen. Fx indebærer grundskylden en beskatning af de store grundværdistigninger i storbyerne, der skyldes den omfattende tilvækst fra udkantsområderne. Grundskylden sikrer også en mere effektiv udnyttelse af jorden.

I modsætning til grundskylden hviler ejendomsværdiskatten både på bygningsværdien og på grundværdien. På langt sigt er bygningsværdien bestemt af, hvor meget det koster at opføre en tilsvarende ny bygning. Den del af ejendomsværdiskatten, der hviler på bygningsværdien, øger således brugerprisen på bolig tjenester. Hvis man afskaffer grundskylden og erstatter den med en forhøjet ejendomsværdiskat, vil den samlede beskatning af bygningsværdierne stige med det resultat, at ejendomsværdiskatten kommer op over det ovenfor omtalte neutrale niveau, der svarer til en normal kapitalindkomstbeskatning af ejerboligafkastet. Dette vil forvride husholdningernes boligforbrug og arbejdsudbud, jf. den uddybende analyse i Sørensen og Vastrup (2015).

Udsving på boligmarkedet er en vigtig kilde til ustabilitet i samfundsøkonomien. Stigende boligpriser stimulerer både privatforbruget og byggeriet og forstærker på den måde et konjunkturopsving og vice versa ved tilbageslag. Som påpeget af bl.a. Dam m.fl. (2011) og Krakas Finanskrisekommission (2014) forstærker det gældende skattestop for ejendomsværdiskatten og stigningsbegrænsningsreglen for grundskylden de destabiliserende udsving i boligpriserne, fordi de effektive skattesatser falder, når boligpriserne stiger, hvorimod den effektive ejendomsbeskatning stiger, når priserne falder.

På den anden side har boligejerne et legitimt ønske om, at udviklingen i deres boligskat skal være forudsigelig, og at den ikke må kunne stige drastisk fra et ene år til det andet.

Krakas Finanskrisekommission (2014) har fremlagt et forslag til, hvordan ønsket om at stabilisere boligmarkedet kan forenes med hensynet til boligejernes tryghed. Forslaget går ud på, at både ejendomsværdiskat og grundskyld skal beregnes af den aktuelle ejendomsvurdering. Den samlede løbende betaling af ejendomsværdiskat og grundskyld må dog ikke stige mere end gennemsnitslønnen fra et år til det næste. En eventuel overskydende skat indefrysnes og fremføres med renter til betaling den dag, boligen sælges, og boligejeren altså står med pengene i hånden. Indefrysningen vil begrænse stigningen i friværdier under et opsving på boligmarkedet, og boligkøberne vil fra dag

NOTE 5 Redigeringen af artiklen er afsluttet inden offentliggørelsen af Regeringen (2016): "Tryghed for boligejere". I denne publikation lægger regeringen op til at afskaffe nominalpricippet.

NOTE 6 Redigeringen af artiklen er afsluttet inden offentliggørelsen af Regeringen (2016): "Tryghed for boligejere". I denne publikation lægger regeringen op til at afskaffe nominalpricippet.



I blive beskattet på grundlag af den seneste ejendomsvurdering, hvilket vil hjælpe til at stabilisere markedet. Da en eventuel udskudt boligskat fremføres med en normal markedsrente, vil det ikke kunne betale sig for en boligejer at udskyde et boligsalg til senere, så indefrysingsordningen vil ikke hæmme mobiliteten på bolig- og arbejdsmarkedet. Forrentningen af de udskudte skattebeløb sikrer samtidig, at staten i det lange løb ikke mister penge på indefrysningen.

Men for at være legitime skal boligskatterne udskrives på et objektivt og retvisende grundlag. I et stykke tid har man i Skatteministeriet arbejdet med at udvikle et nyt og bedre vurderingsystem i forlængelse af de analyser, der i 2013-14 blev udført af Ekspertudvalget vedrørende ejendomsvurdering (2014). Man vil dog aldrig kunne forudsige salgsprisen for en ejendom med fuld sikkerhed. Fx kan særlige omstændigheder betyde, at sælger ønsker at afhænde sin bolig hurtigt, også selvom det koster et stort prisnedslag. Derfor kan man ikke kræve, at den offentlige ejendomsvurdering skal kunne forudsige de faktisk konstaterede handelspriser for de enkelte boliger med stor nøjagtighed, men vurderingsmetoden skal give et rimeligt billede af den gennemsnitlige markedsværdi.

I skrivende stund er det nye vurderingssystem endnu ikke fremlagt, men der er næppe tvivl om, at det kan lade sig gøre at udvikle et bedre vurderingssystem, end vi har i dag.

### Opsummering

Med afsæt i 2025-planen har vi set på forskellige dele af skattesystemet. Hovedpointerne er følgende:

- Der kan ikke i dag hentes samme gevinster ved lavere marginalskat, som det tidligere har været tilfældet. Det ændrer dog ikke på, at de største efficiensgevinster fortsat kan hentes ved lavere topskat. Det vil dog forøge uligheden i årsindkomster.
- Der lægges op til lavere topskat og indførelse af jobfradrag. Disse instrumenter er blandt de mest effektive, når det kommer til at forøge tilskyndelsen til at arbejde i top og bund.
- En ACE foreslås. Denne kan fjerne en række forvridninger i selskabsbeskatningen og er praktisk gennemførlig.
- Det er positivt, at planen foreslår lavere skat på aktieindkomst og på positiv nettokapitalindkomst, men de særlige begunstigelser af iværksættervirksomheder skaber unødige forvridninger
- Yderligere skatterabat ved generationsskifte i familieejede virksomheder foreslås. Det er forvridende, hvis beskatningen af arv ikke er ensartet på tværs af aktiver, og det kan reducere produktiviteten.
- Nominalprincippet i ejendomsværdiskattestoppet har en række samfundsøkonomisk skadelige effekter og bør ophæves, hvilket er muligt, uden at det koster boligejerne tryghed. Det er regeringens officielle politik at opretholde nominalprincippet, men der er ikke i 2025-planen afsat finansiering til dette efter 2020.<sup>6</sup>

### LITTERATUR

Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, Å., Schweltnus, C., & Vartia, L. (2011). Tax policy for economic recovery and growth. *The Economic Journal* 121, s. 59-80.

Bennedsen, M., K.M. Nielsen, F. Peréz-González and D. Wolfenzon (2007). Inside the Family Firm :The Role of Families in the Succession Decision and Performance. Joint with. *Quarterly Journals of Economics*, Volume 122, Number 2, May 2007.

Dam, N.A., T.S. Hvolbøl og P.B. Sørensen (2011). Kan udsvingene i boligpriserne dæmpes? Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt – 1. Kvartal 2011 – Del 2, s. 81-119.

De Økonomiske Råd (2016). Dansk økonomi, Forår 2016. København.

Ekspertudvalget (2014). Forbedring af ejendomsvurderingen. Resultater og anbefalinger fra regeringens eksterne ekspertudvalg, København, september 2014.

Kraka, Finanskrisekommissionen (2014). Den danske finanskrise – Kan det ske igen? København.

Mirrlees Review. (2011). *Tax by design*. Oxford University Press for the Institute for Fiscal Studies, London.

Produktivitetskommissionen (2014). Skat og produktivitet. Baggrundsrapport, København 2014.

Regeringen (2016). DK2025 – et stærkere Danmark.

Sørensen, P.B. (2014). Measuring the dead-weight loss from taxation in a small open economy: A general method with an application to Sweden. *Journal of Public Economics* 117, 115-124.

Sørensen, P.B. og J. Vastrup (2015). Boligbeskatningens teorigrundlag. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2015:1, s. 1-34.

Zangari, E. (2014). Addressing the debt bias: a comparison between the Belgian and the Italian ACE systems. *Taxation Papers, Working Paper N. 44-2014*, European Commission.

# Indkomstskat, indkomstfordelingen og de dynamiske effekter

Siden midten af 1980'ere er den øverste marginalsat faldet fra omkring 73 pct. til 56 pct. De største skattelettelser er gået til toppen af indkomstfordelingen; det er dem, der har oplevet de største fald i skattebetalingen. Et argument for de faldende indkomstskatter er dynamiske effekter, men beregningen af disse er behæftet med betydelig usikkerhed.



## JONAS SCHYTZ JUUL

Analysechef,  
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd  
Email: jsj@ae.dk

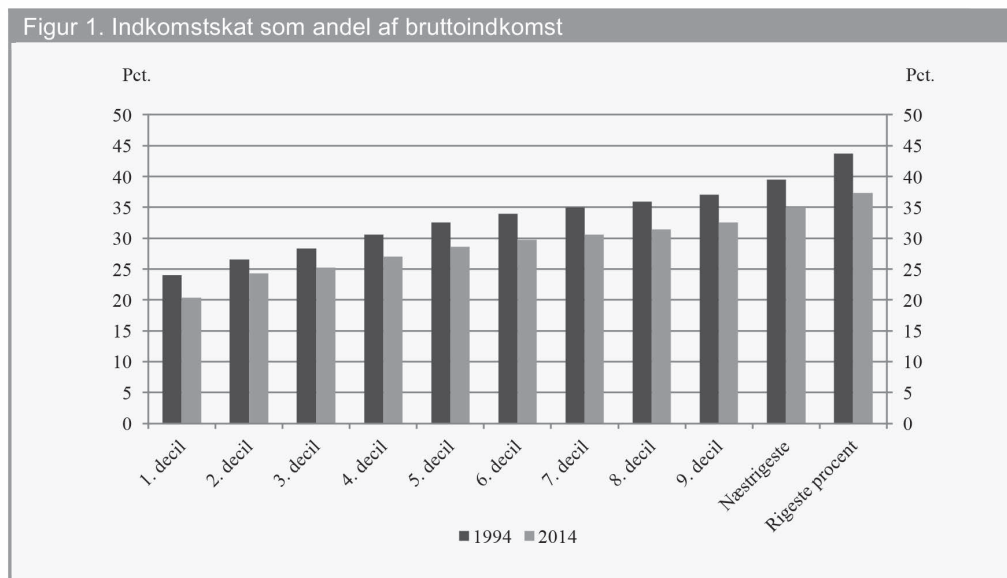
### Indkomstskatten er faldet igennem en årrække

Siden midten af 1980'erne har der igennem flere skattereformer været fokus på at reducere den øverste marginalsat. Ser man på den øverste marginalsat på lønindkomst er den blevet sænket fra omkring 73 pct. i starten af 1980'erne til omkring 56 pct. i dag. For kapitalindkomst er den øverste marginalsat faldet endnu mere fra omkring 73 pct. i starten af 1980'erne til knap 43 pct. i dag.

Alene de reformer der har været siden 1994 har reduceret indkomstskatten og bidraget til, at indkomstskatten opgjort som andel af bruttoindkomsten er faldet for alle indkomstdeciler. I figur 1 er indkomstskatten opgjort som andel af bruttoind-

komsten. I figuren er der dels vist de første 9 indkomstdeciler (dvs. de 90 pct. af befolkningen), de næstrigste (dvs. de 9 pct. af befolkningen, som er i 10. decil uden at være den rigeste procent) og den rigeste procent. Som det ses, er indkomstskatten ikke overraskende progressiv, dvs. skattens andel af bruttoindkomsten er stigende med indkomsten. Derudover ses det, at skatten som andel af bruttoindkomsten er faldet for alle indkomstgrupper. For de næstrigste er denne andel faldet fra knap 40 pct. i 1994 til 35 pct. i 2014. For den rigeste procent er andelen faldet fra knap 44 pct. til godt 37 pct. Også for alle andre indkomstdeciler er skatten som andel af bruttoindkomsten faldet i perioden.

Figur 1. Indkomstskat som andel af bruttoindkomst

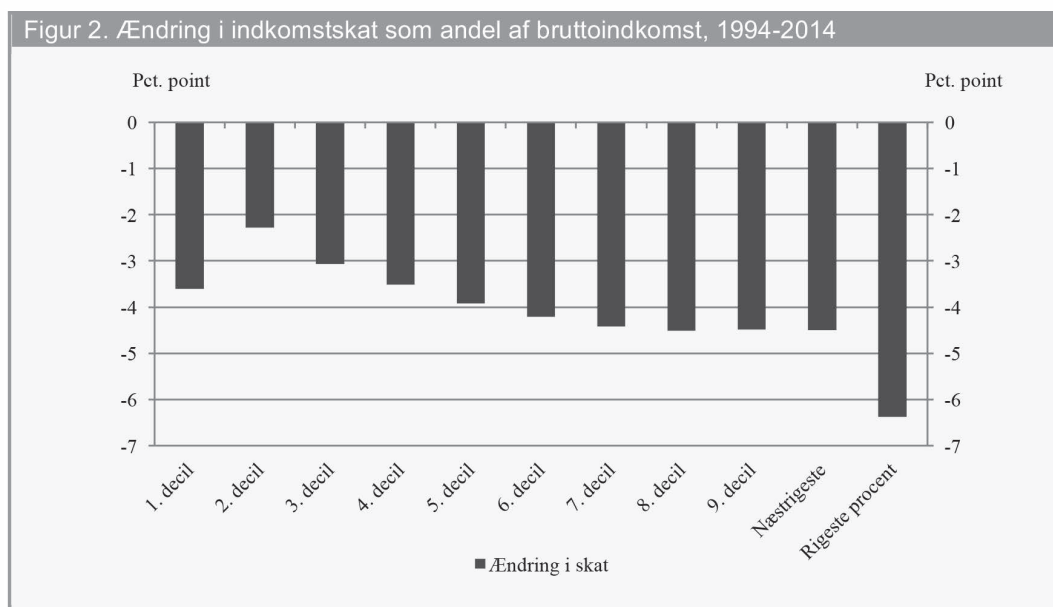


Anm: Kun familier med positive disponible indkomster er med. Opgjort husstandsækvivaleret. Bruttoindkomst er erhvervsindkomst, nettoformueindkomst inkl. lejeværdi af egen bolig og overførsler inkl. private pensioner. Disponibel indkomst er bruttoindkomst fratrukket indkomstskat.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks indkomstregistre

I figur 2 er ændringen i skatten fra 1994 til 2014 illustreret. Af figuren ses det, at det største fald i indkomstskatten har været for den rigeste procent, hvor skatten som andel af bruttoindkomsten er faldet med over 6 pct. point. Det mindste fald har været i 2. decil, hvor indkomstskatten er faldet med omkring 2 pct. point. Årsagen til dette er, at de lettelser af skatten, der har været i de sidste 15 år, har været målrettet lavere skat på arbejde. Personer, der er i 2. decil, er typisk ikke beskæftigede, og har derfor ikke fået del i størstedelen af de skattelettelser der er givet. At de rigeste har fået det største fald i skattebetalingen, hænger sammen med, at ud over gevinsten fra beskæftigelsesfradraget så har de fået en stor gevinst fra afskaffelsen af mellemskatten og en gevinst fra stigningen i topskattegrænsen.

Det kan virke overraskende, at de ti pct. fattigste har fået en større reduktion af skattebetalingen end 2. decil. En del kan forklares med det stigende antal studerende i 1. decil. Fraregnes disse, er faldet i skattebetalingen noget mindre for 1. decil.



Anm.: Som figur 1.

Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks indkomstregistre

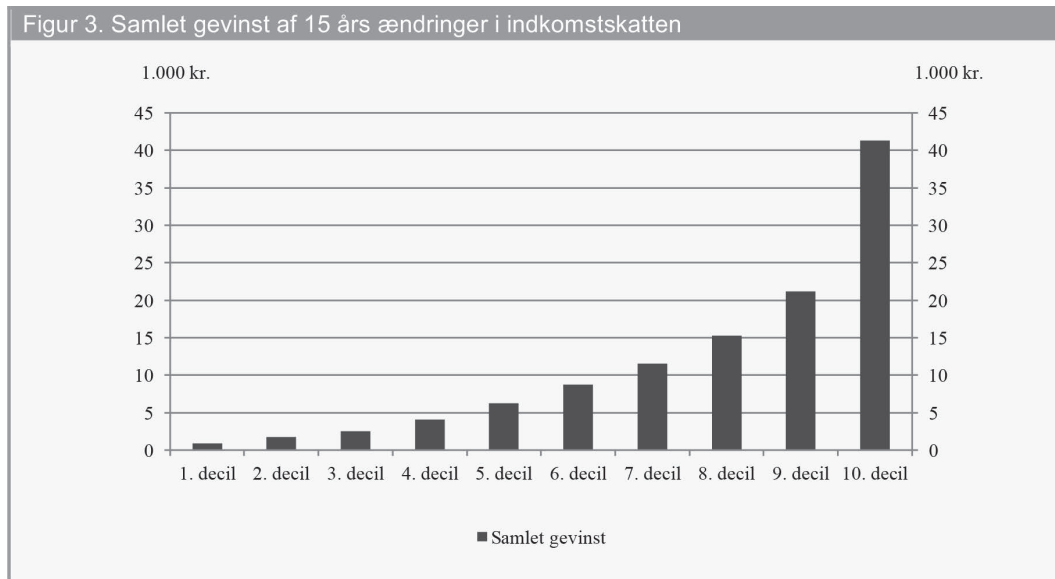
### Betydning af de seneste 15 års skattereformer

I det ovenstående er der set på udviklingen i de faktiske skattebetalinger i 1994 og 2014. En anden måde at vise betydningen af de skattereformer, der har været, er en konsekvensberegning af ændringerne i indkomstskatten, hvor indkomstskattesystemet er modelleret over en årrække. I løbet af de seneste 15 år har der ad flere omgange været gennemført skattereformer, der alle har lettet indkomstskatten. Blandt fokusområderne i skattereformerne har været indførelse og forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, afskaffelse af mellemskatten samt stigninger i topskattegrænsen. I perioden har der også været skattestigninger som har været med til at finansiere lettelserne. Personfradraget er bl.a. blevet reduceret, rentefradraget er blevet mindre, ligesom de ligningsmæssige fradrag er blevet mindre. Derudover er der indført et loft over indbetalinger på ratepensioner samt aftrapning af børnechecken.

I denne konsekvensberegning er der set på forskellen mellem skattebetalingen af indkomstskat med de gældende regler i forhold til et skattesystem med 2002-skattereglerne, hvor alle beløbsgrænser er fremskrevet med satsreguleringen. Blandt de store ændringer i skattesystemet er afskaffelsen af mellemskatten, indførelsen af beskæftigelsesfradraget og stigningen i topskattegrænsen. Skattestoppet er ikke medregnet, ligesom ændringer i overførsler, afgifter mv. ikke er med, da fokus er på ændringer i indkomstskatten. Det er uddybet i boks 1.

Modelleringen af skattesystemet er dannet på AE's skattemodel, hvor indkomstskatten for hvert enkelt individ beregnes. Skattemodellen er baseret på lovmodellens datagrundlag. I denne analyse er 2002-skattereglerne modelleret og denne skattebetaling sammenlignes med indkomstskatten i et modelleret 2022-skattesystem når SRSF-skattereformen er fuldt indfaset. Alle tal er opgjort i 2016-priser.

Figur 3. Samlet gevinst af 15 års ændringer i indkomstskatten



Anm: Figuren viser den samlede gevinst ved ændringer i indkomstskattesystemet i de sidste 15 år. Beregningsforudsætningerne er angivet i boks 1. Gevinsterne er vist husstandsækvivaleret og deciler er opgjort på husstandsækvivaleret disponibel indkomst. Ændringer i overførsler, afgifter mv. er ikke regnet med da fokus er på ændringer i indkomstskattesystemet. Kilde: AE på baggrund af AE's skattemodel baseret på lovmodellens datagrundlag.

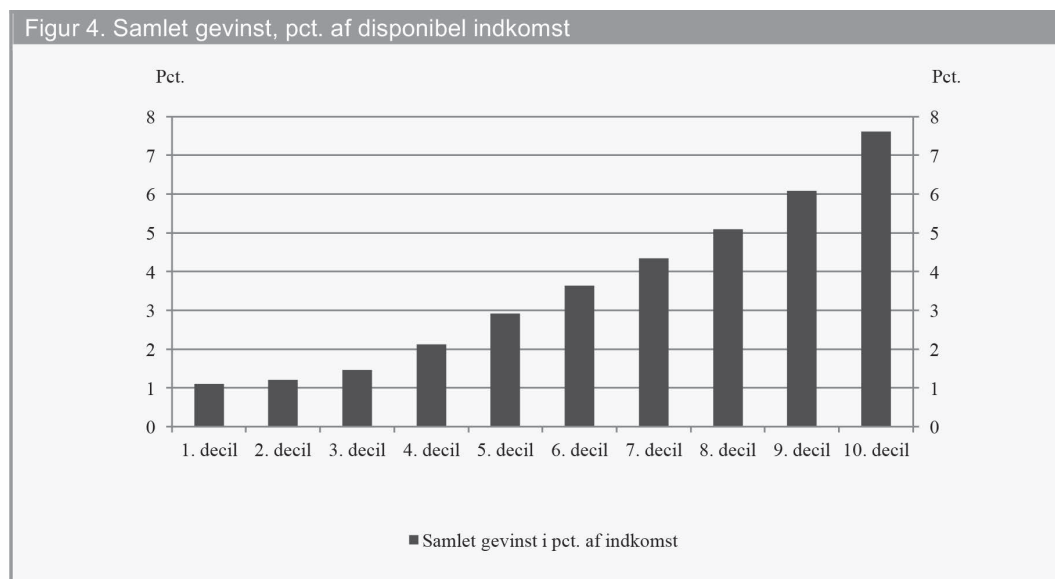
I figur 3 er den samlede gevinst vist fordelt på indkomstdeciler. Figuren viser således forskellen i skattebetalingen ved et 2002-skattesystem og det nuværende skattesystem opdelt på 10 indkomstgrupper.

Af figur 3 ses det, at den største gevinst fra ændringerne i indkomstskatten er gået til de 10 pct. rigeste. I gennemsnit har de 10 pct. rigeste fået en gevinst på over 41.000 kr. ved ændringerne af indkomstskatten. Eller sagt på en anden måde: Hvis skattesystemet stadig var som i 2002 skulle de 10 pct. rigeste betale knap 42.000 kr. mere i skat, end de rent faktisk gør. Ser man på de 10 pct. fattigste, så betaler de 900 kr. mindre i skat i dag end hvis skattesystemet havde været som i 2002.

Det fremgår ligeledes af figuren, at der er en gennemsnitlig gevinst fra ændringerne i indkomstskatten for alle deciler. Det skyldes bl.a., at finansieringen af skattelettelserne uden om indkomstskatten ikke er med. Det er f.eks. stigninger i afgifter, ændring af erhvervsskatter og reduktionen af overførsler.

Også hvis man opgør gevinsten fra skattelettelserne i pct. af disponibel indkomst er den største gevinst fra omlægningerne gået til de rigeste. Des jo højere indkomst, desto større har gevinsten således været. Mens de 10 pct. rigeste har fået en gevinst svarende til 7,6 pct. af deres disponible indkomst, har de 10 pct. fattigste haft en gevinst på 1,1 pct. af deres disponible indkomst. Det er vist i figur 4.

Figur 4. Samlet gevinst, pct. af disponibel indkomst



Anm: Som figur 3. Kilde: AE på baggrund af AE's skattemodel baseret på lovmodellens datagrundlag.

Ser man på den rigeste procent, har de fået 95.000 kr. i skattelettelse svarende til 7,7 pct. af deres disponible indkomst.

### Boks 1. Beregningsforudsætninger for ændringer i indkomstskatten

I den sidste del af kapitlet er den nuværende skattebetaling (2022-skatteregler i 2016-niveau) sammenholdt med, hvad indkomstskatten ville have været, hvis skattesystemet havde været som i 2002 fremskrevet mekanisk til 2016-niveau. Der er altså beregnet indkomstskat for de samme personer i hhv. et 2002-skattesystem og det nuværende skattesystem, således at effekten af ændringer i indkomstskatten kan isoleres.

I beregningen af skatten i 2002 er alle indkomstgrænserne fremskrevet med satsreguleringen, svarende til den måde man normalt regulerer indkomstgrænserne på. Dvs. eksempelvis personfradraget, topskattegrænsen og mellemskattegrænsen er fremskrevet fra niveauet i 2002 til dagens niveau med satsreguleringen.

I forhold til det nuværende skattesystem er der regnet på følgende større ændringer i indkomstskatten (ud over ændringerne af beløbsgrænserne):

- Kommune-, amt- og kirkesatser sættes til 2002-værdier. I tilfælde af kommunesammenlægninger tages gennemsnittet af satsen for de sammenlagte kommuner.
- Bundskattesats sættes til 5,5 pct.
- Sundhedsskatten fjernes
- Mellemskattesats sættes til 6 pct.
- Aktieindkomstsatser sættes til 28 pct. og 43 pct. for lav hhv. høj,
- Det skrå skatteloft sættes til 59 pct. for både personlig indkomst og positiv kapitalindkomst
- Beskæftigelsesfradraget fjernes
- Fradraget for positiv kapitalindkomst i topskattegrundlag sættes til 0 kr.
- Grøn check fjernes
- Loftet over fradragsretten for ratepensioner fjernes (varig virkning)
- Aftrapning af børnecheck fjernes

I beregningerne indgår der ikke ændringer uden for indkomstskatten. Dvs. fx afgiftsændringer og skattestoppet er ikke medregnet, ligesom ændringer i erhvervsstøtten ikke er indregnet.

Der er taget udgangspunkt i lovmodellens datagrundlag for 2013 i beregningen af både skatten i dag og i 2002. Dvs. der indgår ikke ændringer i overførslerne. Der er altså alene set på en sammenligning af indkomstskatten med det nuværende system (2022-regler) i forhold til indkomstskatten med de gældende skatteregler i 2002 fremskrevet mekanisk til dagens niveau.

### Usikkerhed på beregningen af dynamiske effekter af skatteændringer

Et af de argumenter der ofte bruges når skatten på arbejde reduceres, og særligt når den øverste marginalsat sænkes, er dynamiske effekter. En del af finansieringen af skattelettelserne beror således på en beregning af dynamiske effekter. En effekt der i det seneste år er blevet debatteret ad flere omgange. Det man foreløbigt kan konkludere fra debatten er, at stort set alle økonomer er enige om, at der er usikkerhed forbundet med disse beregninger. Det er slået fast af nuværende og tidligere økonomiske vismænd, af forskellige universitetsprofessorer og senest af Folketingets økonomer. Samtidig har Finansministeriet gang på gang understreget, at der er usikkerhed forbundet med beregningen af dynamiske effekter af skattelettelser.

En af årsagerne til debatten er, at Finansministeriet i beregningen af dynamiske effekter af skattelettelser stadig benytter et studie fra 2001, der er baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra 1996 (Frederiksen m.fl. (2001)). Effekten på arbejdsudbuddet af at lette skatten er således baseret på et grundlag,

der efterhånden er 20 år gammelt. Finansministeriet har understreget, at de ikke har kendskab til et tilsvarende nyere studie på danske data. De nyere studier, der findes for danske forhold, måler således ikke effekten på arbejdsudbuddet, men af den samlede effekt på den skattepligtige indkomst. Det er uddybet nedenfor.

En anden årsag til at debatten er blusset op er, at udover at benytte dynamiske effekter af direkte lettelse af indkomstskatten, så benyttes de også som finansieringskilde ved lettelse af afgifter. Et eksempel på dette er lempelsen af registreringsafgiften. Dette koster ifølge Finansministeriet 1.210 mio. kr. i umiddelbart tabt provenu i 2016, dvs. før adfærdseffekter medregnes. Når adfærd og tilbageløb medregnes, forventer Finansministeriet dog, at nedsættelsen af registreringsafgiften kun koster 350 mio. kr. i 2016. Man forventer altså, at der kommer 860 mio. kr. af det tabte provenu fra registreringsafgiften tilbage i statskassen igen helt automatisk allerede samme år, som registreringsafgiften sænkes, svarende til over 70 pct. af det umiddelbart tabte provenu. Dette sker både gennem

ændret forbrugsmønster og ændring i arbejdsudbuddet og er baseret på en antagelsestung beregning. Konkret forventes det, at nedsættelsen af registreringsafgiften øger arbejdsudbuddet svarende til 700 fuldtidspersoner.<sup>1</sup> Man bruger altså ikke kun den usikre beregning af dynamiske effekter ved ændringer i indkomstskatten, men også indirekte, når afgifterne ændres. Det tilfører en yderligere usikkerhed på beregningen. Alligevel betragtes denne effekt som sikre penge fra første år og bruges direkte som finansieringskilde i finansloven.

### Effekt på skattepligtig indkomst

Mens antallet af analyser af adfærdseffekten på arbejdsudbuddet i en dansk sammenhæng er lille og usikker, er der en omfattende litteratur, der analyserer effekten af skatteændringer på den *skattepligtige indkomst* i stedet for arbejdsudbud. Den vigtigste grund til det er, at den skattepligtige indkomst er langt nemmere at måle, idet den findes i SKATs registre. Men effekten på skattepligtig indkomst er noget andet end effekten på arbejdsudbuddet. Dette skyldes, at arbejdsudbuddet kun er én af de måder, som en skatteyder kan variere sin skattepligtige indkomst på.

Den skattepligtige indkomst er afhængig af skattesystemet og af, hvor store muligheder der er for skattetænkning. Dette kan f.eks. være flytning af indkomst mellem skattebaser. Hvis en selvstændig eksempelvis vælger at ændre sin lønudbetaling som følge af en skatteændring, uden at virksomhedens reelle forhold ellers ændres, afspejler dette ikke en ændring af virksomhedens produktion. Denne skattetænkning har måske betydning for statens finanser, men påvirker ikke den samlede produktion og dermed muligheder for vækst. Denne beslutning om at flytte indkomst afhænger godt nok af marginals-katten, men også af, hvor nemt det er at flytte indkomst mellem forskellige baser, og hvor nemt det er at undgå beskatning. Skattens størrelse er altså ikke det eneste relevante værktøj. Man kan potentielt opnå de samme ”dynamiske” effekter ved at forbedre skattekontrollen og/eller gøre skattesystemet robust overfor skattetænkning.

Et andet problem ved at bruge skattepligtig indkomst fremfor arbejdsudbuddet til at måle effekten af beskatning på de offentlige finanser er, at den del af en eventuel indkomstfremgang, der opstår ved en lavere skat, og som ikke skyldes øget arbejdsudbud, ikke giver nogen forbedring af de offentlige budgetter. Det skyldes, at lønfremgang, som ikke skyldes et øget arbejdsudbud, vil blive opvejet af, at de offentlige indkomstoverførsler og de offentlige lønninger stiger svarende til denne lønfremgang. Så selvom vi er blevet mere velstående (lønnen og indkomsterne er steget), giver det ikke umiddelbart nogen frie penge på de offentlige budgetter. Skatteværdien af de øgede indkomster opvejes af øgede udgifter til offentlig løn og offentlige indkomstoverførsler.

Nedenfor gennemgås nogle få af de mest omtalte studier, der har været af effekten af skattepligtig indkomst på danske data. For en mere dækkende gennemgang af litteraturen henvises til Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2016).

### 1987-reform og størrelsen af elasticiteter

I dansk sammenhæng er det mest citerede studie vedr. skattepligtig indkomst lavet af Kleven og Schultz (2014) og et søsterstudie fra De Økonomiske Råd, Schultz (2011), der baserer sig på samme data og metode, men med en kortere tidsperiode. Disse studier anvender en række forskellige tilgange til at måle elasticiteter af skattepligtig indkomst.

Den mest citerede delanalyse anvender variation i skatterater som følge af 1987-skattereformen. Analysen er en såkaldt forskellig-forskel-analyse, hvor personer, der ikke modtager en skattelettelse, sammenlignes med personer, der modtager en skattelettelse. Forfatterne demonstrerer, at disse to grupper følger samme trend i indkomst indtil skattereformen, men at de derefter divergerer, idet personer, der modtager en skattelettelse, har en stigning i den skattepligtige indkomst relativt til den gruppe, der ikke modtager skattelettelsen. På baggrund af dette beregner forfatterne en elasticitet af skattepligtig lønindkomst og kapitalindkomst i spektret 0,2 til 0,3. Det er disse elasticiteter, der oftest omtales fra studiet i den offentlige debat. Bemærk, at der i denne estimation ikke tages højde for observerbare forskelle blandt personer i de to grupper. Antagelsen er dermed, at der ikke ville være forskel på indkomstrenden mellem dem, der får højere og lavere marginals-kat af reformen i fravær af reformen. Skattereformen i 1987 indeholdt imidlertid mange andre tiltag end bare sænkningen af marginals-katten. Således vil regelændringer andre steder i skattesystemet kunne påvirke treatment- og kontrolgruppen forskelligt.

Denne elasticitet er som beskrevet alene baseret på 1987-skattereformen. I en anden delanalyse anvendes data fra 1980 til 2005. Der har været gennemført en række skattereformer i denne periode, hvilket skaber en variation i indkomstbeskatningen, som kan bruges til at identificere adfærdseffekter. Den anvendte statistiske metode stammer fra en række amerikanske studier og har været meget anvendt siden begyndelsen af nul-lerne.

Resultaterne af denne analyse viser meget lavere elasticiteter, end hvis man alene fokuserer på 1987-reformen. Her findes elasticiteter for lønindkomst omkring 0,05 for lønmodtagere, mens de for selvstændige ligger omkring 0,1 for hele perioden. I 80'erne (inklusive 1987-reformen) findes elasticiteter omkring 0,2<sup>2</sup> mens der hvis man alene fokuserer på 90'erne og 00'erne kun findes elasticiteter i omegnen af 0,03, altså næsten ti gange mindre end i 80'erne. Forfatterne argumenterer for, at dette

NOTE 1 <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/169/spm/4/svar/1286877/1580121.pdf> og <http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/169/spm/5/svar/1286875/1580117.pdf>

NOTE 2 Dette er essentielt analysen, der foretages i DØRS' analyse i Dansk Økonomi, efterår 2011 og det tilhørende metodenotat, Schultz (2011).

skyldes, at større skattereformer gør, at folk i højere grad ændrer adfærd, da indkomsttabet ved at lade være er stort. Kleven (2014) argumenterer imidlertid for, at den høje elasticitet fra 1987-reformen ikke nødvendigvis er repræsentativ for det danske skattesystem vi har i dag, og at senere reformer ikke synes at kunne generere samme adfærd som 1987-skattereformen. Skattesystemet er i dag blevet mere robust, hvilket netop var et formål med 1987-reformen. Det er i dag sværere at foretage skatteunddragelse og indkomstflytning, og elasticiteten må derfor i dag forventes at være mindre end tilfældet var for knap 30 år siden i forbindelse med 1987-skattereformen.

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at 1987-reformen var meget omsiggribende i dens definition af skattebaser og

skatten sænkes ved nytår, vil skatteydere have et incitament til at udskyde en løn eller bonusudbetaling i slutningen af året til det nye år, hvor skatten er lavere.<sup>3</sup> Disse former for indkomstflytning er ”engangsforestillinger” og dermed ikke udtryk for en varig effekt af ændringer i skattesystemet. Effekten af denne form for indkomstflytning bør således ikke indgå i beregningen af elasticiteter.

Kreiner m.fl. (2013) belyser omfanget af indkomstflytning omkring indførelsen af Forårspakke 2.0 ved årsskiftet 2010. E-indkomstregisterets indførelse betyder, at man kan analysere månedslønninger frem for årslønninger, der har været anvendt i foregående studier. Dermed er det muligt at analysere ændringer i lønudbetalinger omkring årsskiftet og ”rense” elasticitet

**Tabel 1. Elasticiteter i Kleven og Schultz (2014)**

Metode og tidsperiode	Gruppe	Elasticitet
DiD, 1984-2005	Lønmodtagere	0,05†
DiD, 1984-1990 (1987-skattereformen)	Lønmodtagere	0,11†
DiD, 1991-2005 (efter 1987-skattereformen)	Lønmodtagere	0,03†
DiD, 1984-2005	Selvstændige	0,09*
DiD, 1982-1993 (Grafisk)(1987-skattereformen)	Lønmodtagere	0,21‡

Anm: †: Hentet fra tabel 6 i Kleven og Schultz (2014). \*: Hentet fra tabel 5. ‡: Hentet fra figur 4.  
Kilde: AE pba. Kleven og Schultz (2014)

fradrag, og at der derfor forekommer mange andre ændringer end blot sænkning af marginalskatter. Et af hovedformålene med 1987-reformen var at dæmme op for den udhuling af skattebasen og udbredt skattespekulation, som var en følge af store rentefradrag. Dertil blev indført en virksomhedsordning, som ændrede, hvordan virksomhedsoverskud blev beskattet. Samtidig blev forskellen på marginalskatterne på forskellige baser indsnævret, således at værdien af indkomstflytning faldt betragteligt.

Det skal igen understreges, at elasticiteten af skattepligtig indkomst må forventes at være større end arbejdsudbudselasticiteten. Dermed er arbejdsudbudselasticiteterne højst sandsynligt lavere end dem, som er angivet for skattepligtig indkomst i tabel 2. Samlet peger de nyere resultater i dette studie således på meget små arbejdsudbudselasticiteter.

### Indkomstflytning, skattereformer og problemet med tidsmæssig variation

Ovenstående analyser er baseret på tidsmæssig variation i personers indkomst, dvs. ændringen i personers skattepligtige indkomst forbundet med ændringer i skattesystemet. Indkomstflytning er en stor fejlkilde ved målingen af elasticiteten af skattepligtig indkomst, når skatten ændres over tid. Hvis

teten for indkomstflytning. Forfatterne viser, at der forekommer udbredt indkomstflytning, dvs. flytning af indkomst fra det ene år til det andet. Indkomstflytning forekommer mest i toppen af indkomstfordelingen og blandt personer, der er tæt på ledelsen i virksomheden. Forfatterne viser, at blandt den øverste procent af lønmodtagere blev op mod 30 procent af indkomsten flyttet. Også længere nede i indkomstfordelingen forekommer der indkomstflytning, dog i mindre grad.

Ved at foretage en analyse analogt til den anden delanalyse af Kleven og Schultz (2014) viser forfatterne, at man med det tilgængelige data får en elasticitet af skattepligtig indkomst på 0,1. Når man imidlertid renser for indkomstflytning ved at ekskludere månederne omkring årsskiftet, falder elasticiteten til 0. Det vil sige fuldstændigt fravær af adfærdseffekter på kort sigt. Det ses af tabel 2, at elasticiteten blandt den rigeste del af befolkningen er høj, såfremt der ikke tages højde for indkomstflytning. Dette skulle tilsige, at topskattelettelser er meget billige at gennemføre. Dette er imidlertid en illusion, idet elasticiteten reelt måles til nul, når målemetoden tager højde for timing af indkomst omkring årsskiftet. Hvis man ikke tager højde for indkomstflytning, kunne man dermed foranlediges til at tro, at Forårspakke 2.0 fik skatteydere til at arbejde mere allerede i 2010 som følge af den lavere marginalskat. Dette ses

NOTE 3 Det modsatte er naturligvis også tilfældet ved en skattestigning.

dog ikke i deres indtjening, når man kontrollerer for manipulation med lønudbetalinger henover årsskiftet.

**Tabel 2. Elasticiteter med og uden kontrol for indkomstflytning**

	Uden kontrol	Med kontrol
Privatansatte	0,1*	0,01
Privatansatte, under 80. Percentile	0,02	-0,01
Privatansatte, 80.-90. Percentile	0,06*	0,01
Privatansatte, 90.-95. Percentile	0,12*	0,04*
Privatansatte, 95.-99. Percentile	0,16*	0,01
Privatansatte, 99. Percentile	0,26*	-0,06*

Anm: \* indikerer signifikans på 95-procentsniveau.

Kilde: AE pba. Kreiner m.fl. (2013)

At flytte lønninger over årsskiftet er kun én måde at undgå den højere marginalsat før re-formen. Nielsen (2014) viser, at der også forekommer langt højere pensionsindbetalinger i månederne op til årsskiftet, hvilket indikerer, at indkomstflytning forekommer på anden vis. Omfanget af indkomstflytning identificeret af Kreiner m.fl. må derfor betragtes som et nedre skøn. Dette betyder ikke totalt fravær af adfærdseffekter på langt sigt. Det kan tage tid at ændre adfærd f.eks. i forbindelse med jobskifte, forfremmelser med mere. Men det stiller store spørgsmålstejn ved de traditionelle metoder at måle elasticiteten af skattepligtig indkomst på. Hvis effekten af indkomstflytning ikke udskilles, vil den resulterende måling af elasticiteten være for høj.

På trods af enigheden om usikkerheden i beregningen af de dynamiske effekter af skattelettelse benyttes de alligevel som sikker finansiering ved skattereformer fra første år. Det kan vise sig problematisk, hvis pengene ikke kommer retur i det forventede omfang.

## LITTERATUR

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. 2016. "Jobeffekt af topskattelettelse er meget usikker", [http://ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_jobeffekt-af-topskattelettelse-er-meget-usikker.pdf](http://ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_jobeffekt-af-topskattelettelse-er-meget-usikker.pdf)
- Frederiksen, A., Graversen, E.K., & Smith, N. (2001). "Overtime work, dualjob holding and taxation."
- Kleven, H.J. (2014). "How can Scandinavians tax so much?". *The Journal of Economic Perspectives*, 77-98.
- Kleven, H. J., & Schultz, E.A. (2014). "Estimating taxable income responses using Danish tax reforms". *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271-301.
- Kreiner, C.T., Lassen, D.D., & Skov, P. (2013). "Tax reforms and intertemporal shifting of wage income: Evidence from Danish monthly payroll records."
- Nielsen, A.P. (2014). "Income Shifting through Pension Contributions: Evidence from Monthly Payroll Records."
- Schultz, E.A. (2011). "Baggrundsnotat: Estimation af elasticitet af skattepligtig arbejdsindkomst", De Økonomiske Råd



# Behov for revision af skatteberegningsskonventionerne

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 forvriddningstab er meget højt.



**OTTO BRØNS-PETERSEN**

Analysechef

CEPOS

Email: otto@cepos.dk

Skattesystemet påvirker allokeringen af en stor del af indkomsten i det danske samfund – alt efter opgørelsesmetode er skatte trykket 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 adfærdssændringer 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 – forvriddningstab – ved beskatning. Selv om fokus i danske økonomiske diskussioner overraskende ofte er på de offentlige finanser, er det selvsagt forvriddningen, 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 adfærdssændringen blive strakt så langt, at den marginale omkostning svarer til den marginale gevinst ved adfærdssændringen. For den marginalt opkrævede 100 krone vil en adfærdssændring 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 forvriddningstab. 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 adfærdssændringer 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 forvriddningstab.<sup>1</sup> 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 finansieret.<sup>2</sup> Og endelig spiller indkomsteffekten en aftagende rolle med en skats progression.<sup>3</sup>

### 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 forvride borgernes valg mellem arbejde og fritid.<sup>4</sup>

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 skatte-teorien, 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 forvride 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 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 omkostningerne<sup>5</sup> svarer til skattebesparelsen.

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. Skatteyder-

NOTE 1 Indregning af automatisk tilbageløb kan ligeledes give en afvigelse.

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

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

rens 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 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 tilsvarende.<sup>6</sup>

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 kapitalskatter. På den anden ses der ved ændringer af arbejdsindkomstskatter typisk bort fra afledte effekter fra kapitalskatter. Øget arbejdsudbud vil under helt almindeligt anvendte produktionsfunktioner medføre en stigning i kapitalapparatet, og det vil under almindelige forudsætninger også øge formuen.

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 forvriddingstab. 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 (indkomstvej) 0,1 (samt en beskedne 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 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.

NOTE 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.

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

NOTE 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.

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).

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 al.s 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 tidshorisont ikke den langsigtede uddannelseseffekt. Derimod vil der i en vis udstrækning være en kortsigtet negativ effekt på arbejdsudbudet 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 langt sigt. For det andet kan ændringerne påvirke adfærd 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 marginalskat. 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 beskattning). 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. Omreg-

net 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 skatteberegningssmodel, 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 forvriddningstab 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 indtægts-siden. 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 adfærdreaktion på samme måde, som når borgerne reagerer på en indkomståndring. I hvert fald ikke når analysen skal bruges til politikformål.

I det omfang en skatteændring påvirker det generelle produktivitsniveau 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 of-

fentlige 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 produktivitsløft med en eksogen stigning i arbejdskraftsproduktiviteten. Produktivitsløft 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 beskatningen. 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 underudbudt 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 Inderigsministeriet (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 forvriddinger, 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 forvriddingerne.

### 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 velfærdøkonomiske 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 beskudne adfærdseffekter medføre store selvfinansierungsgrader og forvriddningstab. Det kan illustreres med denne formel for selvfinansierungsgraden for topskatten:

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

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 selvfinansierungsgraden. Allerede ved en elasticitet på 0,1 er selvfinansierungsgraden 0,6 – altså 60 pct. Ved en elasticitet på 0,3 er selvfinansierungsgraden 180 pct.

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

I takt med at topskatten nedsættes, vil selvfinansierungsgraden 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 marginalsat 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.
- Kreiner, 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.

