

Ulikhet og omfordeling – behovet for nye perspektiver

I denna artikel tar den norske økonomen Agnar Sandmo opp fenomenet med økad inkomstjæmlighet i de industrialiserte länderna. Han diskuterer tänkbare förklaringar till denna utveckling och vilka konsekvenser den får för möjligheten att omfördela inkomster via skattesystemet. Han argumenterar för införandet av en utgiftsskatt – en personlig skatt på skillnaden mellan inkomster och sparande – som ett sätt att beskatta kapitalinkomster utan betydande snedvridningar i länder som Norge och Sverige.

I den senere tid har vi sett en markert økning i statistiske indikatorer på ulikhet innenfor OECD-området. Denne trenden har vært sterkest i USA og Storbritannia, men den har også vært tydelig i andre land; for dokumentasjon se for eksempel Gottschalk og Smeeding (1997) og Atkinson (1995, 2004). I Norge var graden av ulikhet lenge mer stabil enn i mange andre land, men i alle fall siden tidlig på 1990-tallet har tendensen vært klar her også. I henhold til Statistisk Sentralbyrås sosiale indikatorer falt inntektsandelen til laveste decil fra 4,1 til 3,6 prosent i perioden 1986-2002. I samme periode steg andelen til øverste decil av inntektstakerne fra 18,6 til 23,6 prosent.¹ Det er også interessant å merke seg at lønnsandelen av totalinntekten i det samme tidsrommet falt fra 78 til 71 prosent, mens kapitalinntekten økte sin andel fra 5 til 8 prosent. Overføringens inntektsandel steg i samme periode fra 17 til 21 prosent.²

Det er selvsagt viktig å huske på at selv om ulikheten øker, er Norge (sammen med Sverige) stadig nær bunnen av skalaen i internasjonale sammenligninger av inntektsulikhet. Det er også grunn til å minne om at fordelingen av disponibel inntekt er et ufullkomment mål på fordelingen av levestandard. For å måle levestandarden er det også viktig å inkludere graden av tilgang til offentlig tilbudte goder som helse og utdanning, og denne tilgangen varierer utvilsomt både mellom land og over tid. En annen svakhet med dette målet er at det er basert på data for årsinntekt, mens fordelingen av livsinntekt trolig er en bedre indikator på reell levestandard, særlig i rike land med velutviklede kapitalmarkeder. Men slike data er vanskelig tilgjengelige, og vi må nøye oss med å huske på disse komplikasjonene når vi vurderer statistiske data for inntektsulikhet.

AGNAR SANDMO

är professor vid Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen. Han har i sin forskning mest arbeidet inom offentlig økonomi.
Agnar.Sandmo@nhh.no

Artikkelen er basert på et foredrag ved Samfunnsøkonomenes Forenings høstkonferanse i Oslo i november 2004. Takk til Mats Persson og Bertil Tungodden for nyttige kommentarer til en tidligere versjon.

¹ Disse tallene refererer til fordelingen av inntekt etter skatt per forbruksenhet, beregnet som husholdningens inntekt dividert på kvadratroten av antall medlemmer i husholdningen.

² Tallene er hentet fra tabellene i *Samfunnspeilet*, nr 4, 2004. Se også artikkelen av Kleven og Mork (2004) i det samme nummeret av tidsskriftet.

I det følgende legger jeg frem noen refleksjoner om to problemstillinger. Den første handler om årsakene til økt ulikhet i den vestlige verden: Hvorfor har den lange perioden med konstant eller synkende ulikhet etter annen verdenskrig blitt etterfulgt av mange år med økning? Den andre problemstillingen gjelder omfordelingselementet i skattepolitikken: Hva er handlingsrommet for progressiv beskatning, og hva bør skattegrunnlaget være?

1. Kildene til økt ulikhet

Det er lite trolig at det er en enkelt årsak som ligger bak økningen av ulikheten i den vestlige verden. Snarere må den forstås på bakgrunn av et samspill av krefter hvis relative betydning kan variere både mellom land og over tid. Den følgende listen er kort og selektiv.

For det første hevdes det ofte at den økte ulikheten i faktorinntekt, særlig når det gjelder lønnsinntekt, skyldes globalisering. En kortversjon av teorien er at globaliseringen har liberalisert handel og faktorbevegelser mellom verdens rike og fattige land. De fattige landene er relativt velutstyrt med ufaglært arbeidskraft, mens de rike landene har en relativt høy tilgang på faglært arbeidskraft med betydelig humankapital. Etter hvert som landene utnytter sine komparative fortrinn, vil etterspørselen etter ufaglært arbeidskraft stige i de fattige landene, mens den faglærte arbeidskraften opplever at etterspørselen etter deres tjenester stiger i den rike del av verden. Følgelig vil inntektsforskjellen mellom faglært og ufaglært arbeidskraft gå opp i de rike landene og ned i de fattige. Hvis fagforeningene i de rike landene prøver å hindre fallet i lønningene for de ufaglærte, vil resultatet i stedet bli en oppgang i arbeidsledigheten – en annen kilde til økt ulikhet. Mer detaljerte diskusjoner av dette problemet og ytterligere referanser vil en finne i f eks Atkinson (1999) og Sandmo (2003).

For det andre er det en utbredt oppfatning at den teknologiske utvikling har produktivitetseffekter som i seg selv er ulikhetsskapende. Både vare- og tjenesteproduksjon krever i stigende grad faglærte arbeidstakere, ansatte som er i stand til å håndtere avansert teknologisk utstyr. Siden det er knapphet på personer med disse ferdighetene, vil de som har dem være i stand til å selge sine tjenester i arbeidsmarkedet til en høyere pris. Følgelig øker lønnsforskjellen mellom faglærte og ufaglærte. En økonometrisk studie av Krusell et al (2000) tolker denne hypotesen som ”capital-skill complementarity”, altså som at kapitalakkumulasjonen øker grenseproduktiviteten til de faglærte men reduserer den for de ufaglærte. De finner støtte for hypotesen i data for USA i perioden 1963–1992, på tross av at det var en vesentlig økning i tilbudet av faglærte arbeidere i den samme perioden. Acemoglu (2002) gir en bred oversikt over litteraturen, og hans egen analyse leder frem til den samme typen konklusjon. Han har imidlertid en annen oppfatning av årsakssammenhengen enn det som ellers er vanlig i litteraturen, siden hans syn er at den teknologiske utvikling i seg selv er en respons på den økte tilgangen på faglært arbeidskraft.

For det tredje har de vestlige land i de siste par tiår vært igjennom en periode med deregulering og skattereform som har vært motivert ut fra et ønske om å skape bedre økonomiske insentiver. Nå er det høyst usannsynlig at enkeltpersoner reagerer på samme måte på forbedrede insentiver. En gruppe kan tenkes å reagere på reduksjonen i marginalskattene med å arbeide hardere og spare mer – deres adferd blir altså dominert av substitusjonseffektene. En annen gruppe vil bare i liten grad endre sin adferd; inntektseffektene vil helt eller delvis motvirke substitusjonsvirkningene. Konsekvensene av dette vil være at den første gruppen vil øke sine inntekter relativt til den andre gruppen. I dette perspektivet vil en viss økning av ulikhet i faktorinntekter være en forventet og uunngåelig virkning av forbedrede insentiver til økonomisk effektivitet. Blomquist et al (2001) presenterer data som indikerer at den svenske skattereformen fra 1980-årene faktisk bidro til økt ulikhet. For USAs vedkommende har det vært antydning at en del av den økningen i lønnsinntektene som fulgte etter gjennomføringen av skattereformen av 1986, skyldes overflytting av inntekt fra andre skattebaser som følge av lavere marginalskatter; se for eksempel diskusjonen i Slemrod (1998). Denne kilden til økt ulikhet er av en helt annen karakter enn de to foregående, siden den er et resultat av politiske reformer, ikke av utviklingen av forhold som er eksogene i forhold til det enkelte lands økonomi. Hvis denne komponenten av økt ulikhet kan betraktes som resultatet av en bevisst velferdsmaksimering, kan man til og med hevde at den er ønskelig, siden den i så fall er et resultat av en rasjonell avveining mellom effektivitet og likhet.

Disse tre årsakene til økt ulikhet kan alle tolkes innenfor rammen av standardmodellen for fullkommen konkurranse, der lønningene reflekterer grenseproduktiviteten til ulike typer arbeidskraft. Men er dette en realistisk teori for lønnsdannelsen? Det er neppe tvil om at modellen for fullkommen konkurranse er velegnet til å forstå hvordan arbeidsmarkedet fungerer, kanskje spesielt på et høyt aggregeringsnivå. Men på et mer disaggregert nivå, der man fokuserer på individuelle lønnsforskjeller, er konklusjonen ikke så opplagt, og det har alltid vært økonomer som har vært skeptiske til grenseproduktiviteteorien. Allerede før denne teorien var ferdig utformet, gav John Stuart Mill (1848; 1965, s 199–200) uttrykk for at mens ”produksjonslovene” ble bestemt av teknologien, ble ”fordelingslovene” bestemt av samfunnets institusjoner og av ”the laws and customs of society”.

I tillegg til de tre typer årsaker som er nevnt ovenfor, kan vi ha vært vitne til en endring i de samfunnsmessige holdninger til ulikhet, Mills ”customs of society”. Arbeidsmarkedet er en komplisert mekanisme som reflekterer mer sammensatte prosesser enn bare tilbud og etterspørsel. I alle fall på den enkelte arbeidsplass må lønnsforskjeller oppfattes som å være rimelig rettferdige for å være sosialt akseptable. Hvis ikke det er tilfellet, kan de forårsake sosiale friksjoner og konflikter, for eksempel i form av streiker, som vil redusere effektiviteten. Arbeidere og ledelse kan derfor ha en felles interesse i å begrense ulikheten på arbeidsplassen, se Atkinson (1999) og

Agell (1999, 2002). Men oppfatningene av hva som er rettferdig og sosialt akseptabelt, er ikke statiske. Det kan tenkes at de faktisk har forandret seg i retning av større toleranse overfor lønns- og inntektsforskjeller, og at en del av den økte ulikheten i lønnsinntekter reflekterer dette forholdet. Samtidig er det interessant å legge merke til at opinionsmålinger som ble foretatt i forbindelse med de norske stortingsvalgene i 1990-årene ikke kunne påvise noen systematisk endring i holdningene. Støtten til uttalelser av typen ”beskatningen av høyere inntekter bør reduseres”, var påfallende stabil gjennom hele perioden.³

2. Lønnsdannelse under ufullkommen konkurranse

Lærebøkene nevner ofte som en av forutsetningene for fullkommen konkurranse at det godet som omsettes i markedet må være homogent, i alle fall som en tilnærming. Anvendt på arbeidsmarkedet betyr dette at ulike individers arbeidstilbud må være perfekte eller nære substitutter i den spesielle bedriften eller bransjen vi studerer. Er det sannsynlig at en slik forutsetning vil være oppfylt? Og blir det mer eller mindre sannsynlig etter hvert som et land blir rikere?

Når nasjonalinntekten øker og andelen av faglærte arbeidere i arbeidsstyrken går opp, vil det også bli en større grad av differensiering av personlige kvalifikasjoner. Når den enkeltes kompetanse blir mer unik, er det rimelig å anta at hans eller hennes forhandlingsstyrke øker, slik at differensieringen av kvalifikasjoner blir reflektert i en økt lønnsdifferensiering. Denne tendensen er trolig av større betydning i tjeneste- enn i vareproduksjonen (selv om den utvilsomt er av betydning der også). Grunnen er at det i vareproduksjonen normalt er en strammere organisering av arbeidet på grunn av produksjonsprosessens teknologiske karakter; det er en sterkere teknisk komplementaritet mellom kapital og arbeid. I tjenesteproduksjonen vil det derimot være slik at personlige egenskaper har mer direkte betydning både for produksjonskvantum og kvalitet. Dette har konsekvenser for homogeniteten, eller mangelen på homogenitet, både av arbeidsplasser og arbeidere. Arbeidsgivere i tjenestesektoren tilbyr jobber med større variasjon enn i industrien. Tilsvarende kan hver arbeidstaker tilby et sett av kvalifikasjoner som gjør ham forskjellig fra andre. I forhandlingsprosessen – bredt definert – vil muligheten til å påvirke både lønn og andre forhold ved arbeidskontrakten kunne være betydelig både for arbeidsgiver og arbeidstaker. Sammenlignet med vareproduksjonen vil den gjennomsnittlige arbeidstaker i tjenesteproduksjonen ha større grunn til å tro at det sett av kvalifikasjoner han tilbyr arbeidsgiveren er unikt, samtidig som arbeidsgiveren kan tilby jobber som fra arbeidstakerens synspunkt er forskjellige fra de som tilbys av andre arbeidsgivere. Konsekvensen av dette er åpenbart at modellen for fullkommen konkurranse

³ Aardal (2003) inneholder en analyse av valget i 2001 og har også referanser til tidligere studier.

vanskelig kan gi noe realistisk bilde av lønnsdannelsen i store deler av tjenestesektoren.

Det er et velkjent trekk ved den økonomiske vekstprosessen at tjenestesektorens andel av arbeidsstyrken øker med stigende nasjonalinntekt.⁴ I henhold til resonnementet ovenfor vil det innebære at den delen av lønnsdannelsen som kan forklares av modellen for fullkommen konkurranse vil bli redusert over tid. Denne utviklingen vil bli forsterket av det forhold at den relative veksten i *tjenestenæringene* trolig undervurderer veksten i *tjenesteyrkene*, siden tjenesteproduksjon også blir av større betydning innenfor mange vareproduserende næringer. Dette er ytterligere en grunn til å anlegge et bredere teoretisk perspektiv på lønnsdannelsen i samfunnet.

For å forklare lønnsdannelsen og lønnsulikhetene i den ekspanderende tjenestesektoren trenger vi altså å fokusere mer på modeller for ufullkommen konkurranse. Men det er mange slike modeller, og det er vanskelig å peke ut en enkelt av dem som bedre egnet enn andre. Vi trenger sannsynligvis et mangfold av modeller for å fange opp variasjonsbredden i lønnsdannelsesprosessen.

Vil en slik endring av det teoretiske perspektivet ha noe særlig å si for vårt syn på arbeidsmarkedet? La meg prøve å antyde et svar på dette svært generelle spørsmålet ved å gjennomgå et eksempel. Eksemplet er hentet fra en artikkel av Mats Persson og meg selv (2005), hvor vi studerer en spesiell modell for ufullkommen konkurranse i arbeidsmarkedet og anvender den på problemer som skatteincidens og optimal beskatning.

Det teoretiske utgangspunktet for vår analyse er den såkalte turnerings-teorien, slik den opprinnelig ble formulert av Lazear og Rosen (1981); en nyere pedagogisk fremstilling er Lazear (1995). En turnering er en fremgangsmåte for å plukke ut den beste kandidaten for forfremmelse til et høyere trinn på karrierestigen i en organisasjon, hvor den kandidaten som vinner, blir belønnet med en høyere lønn enn taperen. I den enkle versjonen av modellen som vi bruker, er det bare to kandidater, og disse er helt like både med hensyn til preferanser og produktivitet. Turneringen består i at arbeidsgiveren observerer produksjonen til de to kandidatene og gir forfremmelsen til den av dem som produserer mest. Den enkeltes produksjonsvolum blir delvis bestemt av hans innsats, men siden sammenhengen mellom innsats og produksjon ikke er helt deterministisk, vil det også være et element av tilfeldighet som bestemmer hvem som produserer mest. Siden de to kandidatene er identiske, vil de i likevekt tilby samme innsats, slik at resultatet av turneringen blir bestemt av flaks; vinneren blir den av kandidatene som har vært mest heldig med sitt tilfeldighetselement. Forskjellen i lønn mellom de to kandidatene etter at turneringen har funnet sted reflekterer ingen reell forskjell mellom dem når det gjelder evner eller produktivitet (selv om gjennomsnittslønnen blir lik produktiviteten). Likevel

⁴ I følge Norges offisielle statistikk (1995) steg tjenestesektorens andel av sysselsettingen fra 2,6 til 25,9 prosent i perioden 1900-1990. Disse tallene omfatter ikke offentlig administrasjon og personlig tjenesteyting.

kan lønnsforskjellen forklares av produktivitetsbetraktninger, fordi den lønnsøkningen som vinneren får, fører til at begge kandidatene yter en større innsats enn de ellers ville ha gjort. Siden hele lønnsgevinsten av denne innsatsen går til vinneren, er dette et eksempel på det som Frank og Cook (1995) kaller et "winner-take-all"-marked.

Lønnsspredningen er et insentiv til innsats, men hva er det som bestemmer størrelsen på lønnspredningen? Interessant nok er det slik at jo mer betydningsfullt det tilfeldige element i turneringen er, jo større må lønnspredningen være for å fremkalle en gitt innsats; jo mer usikker gevinsten av en økt innsats er, jo større må den *forventede* gevinst være for å kompensere for usikkerheten. Når man i et arbeidsmarked av denne typen observerer at det er en stor variasjon i lønningene, betyr det ikke nødvendigvis at det er en tilsvarende stor variasjon i individuell produktivitet eller innsats. Forklaringen kan i stedet være at tilfeldigheter er av større betydning enn innsats for å bestemme utfallet av turneringen.

I denne modellen innfører vi nå den enkleste formen for omfordelende skatt. Vi antar at vi har en lineær inntektsskatt: En konstant marginalsatt kombinert med en overføring av et konstant beløp til alle inntektstakere. Dette betyr at den gjennomsnittlige skattesats øker med inntekten, slik at skatten er progressiv. Så utfører vi et komparativt statisk eksperiment. Vi øker progresjonen ved å la marginalsakten stige samtidig som vi øker overføringsbeløpet. Hva er virkningen av sterkere progresjon på lønnspredningen før og etter skatt?

Når vi definerer lønnspredningen som forholdet mellom høyeste og laveste lønn, finner vi at økt progresjon alltid øker lønnspredningen før skatt. Mer overraskende er det at økt progresjon under visse, ikke urimelige, forutsetninger kan øke lønnspredningen *etter skatt*. Med andre ord kan økt progresjon føre til større ulikhet. Dette resultatet står i skarp kontrast til de fleste modeller for inntektsbeskatning som forutsetter fullkommen konkurranse. Spesielt gjelder det de modeller som er basert på den berømte artikkelen til Mirrlees (1971). I Mirrlees' analyse er lønningene før skatt uavhengige av skattesystemet, slik at økt progresjon bare kan øke ulikheten ved at responsen på skatteøkningen er vesentlig forskjellig for høylønte og lavtlønte. I Persson-Sandmo-modellen reagerer skattebetalerne på økt progresjon på nøyaktig samme måte, mens ulikheten blir påvirket gjennom endringer i lønningene.

Vår modell er basert på en rekke spesielle forutsetninger, slik at man bør være forsiktig med å trekke sterke konklusjoner av den. Dens viktigste bidrag er kanskje at den viser hva slags hypoteser som modeller for ufullkommen konkurranse kan generere med hensyn til lønnsdannelse, skatteincidens og ulikhet. Eksemplet antyder at denne typen lønnsdannelse kan skape nye typer ulikhet som ikke så lett lar seg forklare av faktorer som globalisering og teknologisk endring, og at skatteincidens i denne typen arbeidsmarked bør vies mer oppmerksomhet både i teoretisk og empirisk forskning.

3. Fordelingspolitikk

Teorien om optimal beskatning innebærer at det er tre faktorer som bestemmer den optimale marginalsatt:

- (1) elastisiteten i arbeidstilbudet
- (2) spredningen i inntekt eller lønn før skatt
- (3) graden av ulikhetsaversjon i den sosiale velferdsfunksjonen

De årsakene til økt ulikhet som jeg har drøftet ovenfor, påvirker de tre faktorene på forskjellige måter. En teknologisk utvikling som favoriserer faglært arbeidskraft og øker lønnsspredningen, er et argument for mer omfordeling gjennom en høyere marginalsatt. Større samfunnsmessige toleranse for ulikhet kan tolkes som redusert ulikhetsaversjon, og dette burde slå ut i form av en lavere marginalsatt. Globalisering påvirker både lønnsspredningen og – forutsatt at migrasjon er av vesentlig betydning – elastisiteten i arbeidstilbudet; globalisering kan derfor gi støtte til argumenter både for og mot økt progresjon i beskatningen. Analysen av optimal beskatning i Persson og Sandmo (2005) gir som resultat at marginalsatten bør være høyere, jo større betydningen tilfældighetene har for lønnsforskjellene. Hvis alle årsakene til økt ulikhet er til stede samtidig, blir det alt i alt uklart om den tendensen til økt ulikhet som vi ser i statistikken, støtter opp under mer eller mindre progresjon i personbeskatningen.

Fordelingseffektene av direkte beskatning avhenger ikke bare av den formelle progresjon i skattesystemet, men også av lovens definisjon av skattegrunnlaget. De norske skattereformene som ble gjennomført i 1980- og 90-årene lignet reformene i Sverige og andre land ved at de kombinerte en reduksjon av progressiviteten med en utvidelse av skattegrunnlaget, spesielt for beskatning av kapitalinntekt (se Christiansen (2004) for en god oversikt over de norske reformene). En vesentlig endring ble innført i 1992 med den såkalte duale inntektsskatten; dette systemet begrenset progresjonen til å gjelde arbeidsinntekt, mens kapitalinntekt ble beskattet med en konstant marginalsatt på 28 prosent som også var lik satsen for skatt på bedriftsoverskudd. Hovedargumentet for omleggingen av kapitalbeskatningen var basert på to trekk ved de tidligere skattesystemet; for det første den gunstige særbehandlingen det gav av enkelte formuesposter for private skattytere (spesielt boligkapital), for det andre fradragsmuligheten for renter mot en høy marginalsatt. Ved å redusere marginalsatten og utvide skattegrunnlaget ville man nærme seg et system med nøytral beskatning. Men samtidig innførte man også en vesentlig forskjell mellom de marginale skattesatsene på arbeids- og kapitalinntekt.

Hva er argumentet for lavere marginalbeskatning av kapital- enn av arbeidsinntekt? Fra et fordelingssynspunkt er det neppe mulig å gi en god begrunnelse for et slikt prinsipp, så begrunnelsen må søkes i effektivitetshensyn. Ett argument er allerede nevnt, nemlig ønsket om å redusere sosialt uproduktive investeringer gjennom ulike former for skattearbitrasje.

En annen begrunnelse har vært at høy beskatning av kapitalinntekt kunne lede til kapitalflukt, gitt at mulighetene for internasjonal kapitalmobilitet er blitt så mye bedre. Høyere kapitalmobilitet kan tolkes som en økning av elastisiteten av sparingen med hensyn på avkastningen, og dette vil styrke begrunnelsen for en lav skatt på kapitalinntekt, se Atkinson og Sandmo (1980).

Hvis man er opptatt av rettferdighet i beskatningen, må det innrømmes at den duale inntektsskatten er et system med begrenset appell. Selv om prinsippet kan forsvares fra et rent effektivitetssynspunkt, står det fast at en vesentlig svakhet ved systemet er at en persons skattebyrde blir lettere, jo større del kapitalinntekten utgjør av hans eller hennes totale inntekt. Mange vil oppfatte dette som grunnleggende urettferdig fra et fordelingsetisk synspunkt. I tillegg kommer det at systemet oppmuntrer til uproduktiv profittsøking ("rent seeking") ved å finne utveier til å konvertere arbeidsinntekt til kapitalinntekt. Det virker lite sannsynlig at man skal kunne klare å justere systemet på en slik måte at dette problemet forsvinner. Et grunnleggende spørsmål blir derfor om det eksisterer et alternativt skattesystem som på en bedre og mer rasjonell måte kan kombinere hensynene til effektivitet og rettferdighet. Mer presist: Kan vi utforme et skattesystem som unngår effektivitetstapet i kapitalmarkedet samtidig som det beskatter konsummulighetene til de personer som får en vesentlig del av sin inntekt fra kapital? Så vidt jeg vet, finnes det bare ett skattesystem som kan oppnå dette. Det er utgiftsskatten, et system for personbeskatning som ble grundig diskutert i litteraturen, både teoretisk og praktisk, omkring 1980.⁵

4. En sammenligning av utgiftsskatt og dual inntektsskatt

La meg kort rekapitulere hovedtrekkene ved utgiftsskatten. Utgiftsskatten er en direkte personskatt hvor skattegrunnlaget er inntekt minus sparing. Skattegrunnlaget vil følgelig være lavere enn inntekten når sparingen er positiv, og høyere i år hvor sparingen er negativ. Hovedargumentene i favør av en slik skatt er dels fordelingspolitisk, dels basert på samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn. Når det gjelder fordeling, er essensen ved utgiftsskatten at den beskatter den enkeltes forbruk, som er en bedre indikator enn årsinntekten på den enkeltes levestandard. På samme måte som den konvensjonelle inntektsskatten kan utgiftsskatten gjøres progressiv og dermed bidra til å utjevne ulikhet i levestandard. Når det gjelder effektivitet, kan det vises at utgiftsskatten under visse betingelser er nøytral i forhold til inntekt fra kapital, slik at det ikke er noen skattevridninger med hensyn til spare- og porteføljebeslutninger.

Det poenget med utgiftsskatten som jeg vil fokusere på her, er relatert

⁵ Praktiske forslag ble fremlagt av Lodin (1976) og Meade Committee (1978), og teoretiske analyser finner en i Atkinson og Sandmo (1980), King (1980) og Christiansen og Sandmo (1981).

til en vanlig misforståelse av dette systemet for personbeskatning. Det er ofte blitt hevdet at utgiftsskatten unngår skattevridningen i kapitalmarkedet fordi den unntar kapitalinntekt fra beskatning. Den første delen av dette utsagnet er korrekt, mens den andre delen er feil. Jeg skal vise dette gjennom noen enkle resonnementer som bygger på en toperiodemodell for arbeidstilbuds- og sparebeslutninger.⁶

I denne modellen tenker en seg at konsumenten lever i to perioder. Han eller hun er yrkesaktiv i periode 1 og lever på oppsparte midler og eventuelle overføringer fra det offentlige i periode 2. I periode 1 står han overfor en gitt lønn per tidsenhet og bestemmer omfanget av sitt arbeidstilbud i forhold til denne lønnen. Han bestemmer også hvor mye han vil spare, gitt renten i kapitalmarkedet. De lønns- og rentebegreper som er relevante for konsumentens beslutninger, er lønn og rente etter skatt. Hvis vi for enkelthets skyld tenker oss at økonomien som helhet fungerer omtrent som modellen for fullkommen konkurranse, vil lønn og rente før skatt reflektere henholdsvis grenseproduktiviteten av arbeidskraft og avkastningen på realkapital. Uten skatt – eller med lærebøkens ideelle og urealistiske rundsumbeskatning – vil lønn og rente gi riktige signaler til konsumenten om den samfunnsøkonomiske verdi av hans arbeidsinnsats og sparing. Mer realistiske skatteformer vil imidlertid virke prisvridende og gi felaktige signaler til konsumentene om den samfunnsøkonomiske verdi av deres produktive innsats. Anta et en konsument står overfor en timelønn før skatt på 300 kr og en realrente på 5 prosent. La oss forutsette at marginals-katten både på kapital- og arbeidsinntekt er 40 prosent. Markedet og skattesystemet gir ham da signaler om at verdien av hans arbeidsinnsats er 180 kr og at avkastningen på hans sparing er 3 prosent. Avhengig av elastisitetene i arbeidstilbudet og sparingen vil dette føre til at han arbeider og sparer for lite i forhold til det som ville være optimalt for samfunnet.

Dette eksemplet beskriver hvordan en konvensjonell inntektsskatt virker. Den *duale inntektsskatten* avviker fra dette eksemplet ved at marginals-katten på kapitalinntekt som regel er lavere enn skatten på arbeidsinntekt; i tillegg er skatten på arbeidsinntekt progressiv, mens kapitalbeskatningen er proporsjonal. Men vi vil fremdeles ha to prisvridninger under dette systemet: Lønn etter skatt vil være lavere enn arbeidskraftens grenseproduktivitet, og renten etter skatt vil være lavere enn kapitalens marginalavkastning.

La oss nå se på hvordan dette forholdet er under en *utgiftsskatt*. Her er det ikke noe dualt skattesystem; marginals-katten er den samme uansett kilden til de ressurser som inngår i skattegrunnlaget. Dette skattegrunnlaget er konsumutgiften. Denne beregnes som inntekt minus sparing. I vår forenklede modell er all inntekt i periode 1 arbeidsinntekt, slik at skattegrunnlaget er arbeidsinntekt minus sparing. En krone i økt arbeidsinntekt blir altså beskattet med marginalsatsen. Det er med andre ord en positiv marginals-katt på arbeidsinntekt på samme måte som under inntektsskatten.

⁶ En matematisk formulert versjon av denne modellen vil en finne i Sandmo (2005).

Hva med marginals-katten på kapitalinntekt? For å forstå hvordan denne virker er det nyttig å se på et talleksempel. Anta at en konsument bestemmer seg for å spare et ekstra beløp på 1 000 kroner i periode 1. Hvis vi fremdeles antar at realrenten er 5 prosent, og at marginals-katten under utgiftsskatten er 40 prosent, blir de skattemessige implikasjoner av denne beslutningen følgende: I periode 1 sparer konsumenten nå 400 kroner i skatt. Til gjengjeld må han i periode 2, hvor han forbruker sin oppsparte sparekapital, betale 40 prosent skatt av sparebeløpet med tillegg av renter, som er 1 050 kroner. Dette gir et skattebeløp på 420 kroner. For å gjøre dette beløpet sammenlignbart med den sparte skatt i periode 1 må vi imidlertid diskontere det til nåverdi. Nåverdien av 420 kroner til 5 prosent rente er 400 kroner. Nettovirkningen på konsumentens skatt er altså lik null. Med andre ord er det ingen marginalbeskatning av kapitalinntekt, og vi har dermed ingen prisvridning i kapitalmarkedet.

Det er nærliggende å trekke den konklusjon av dette eksemplet at kapitalinntekten overhodet ikke blir beskattet under utgiftsskattesystemet. Men dette er feil. La oss se på statens skatteinntekter under de to systemene når vi igjen bruker det samme talleksempel med en rente på 5 prosent. Vi forestiller oss at det i økonomien er to generasjoner som lever samtidig, den ene yrkesaktiv og den andre pensjonert. For å forenkle antar vi videre at de to generasjonene er av samme størrelse, slik at vi kan uttrykke skattegrunnlaget i per capita-termer for en representativ konsument. La arbeidsinntekten være 400 000 kroner og sparingen 100 000; denne sparingen genererer en inntekt på 5 000 kroner. Med en dual inntektsskatt vil de to beløpene 400 000 og 5 000 utgjøre de to komponentene i skattegrunnlaget, hvor den første komponenten blir beskattet etter et progressivt og den andre etter et proporsjonalt system.

Med en utgiftsskatt må vi resonnerer oss frem til skattegrunnlaget på en litt annen måte. For den yrkesaktive generasjonen blir skattegrunnlaget arbeidsinntekt minus sparing, altså 300 000. Pensjonistenes skattegrunnlag blir de ressurser som de bruker til konsum, som er lik deres negative sparing eller formuesreduksjon pluss deres renteinntekt, til sammen 105 000. Dette gir et samlet skattegrunnlag på 405 000, nøyaktig det samme som under inntektsskatten. Kapitalinntekten inngår altså fullt ut i skattegrunnlaget. Gjennomsnittsbekskatningen av kapitalinntekt er positiv, selv om den effektive marginals-katt for den enkelte skatteyder er null.⁷

Dette eksemplet bygger på den forenklende forutsetning at marginals-katten i de to periodene er den samme, noe som ikke nødvendigvis er realistisk. Det er lett å se at hvis skattesatsen i periode 2 er høyere enn i periode 1, blir den effektive beskatning av kapitalinntekt positiv, mens den blir nega-

⁷ Et analogt tilfelle har vi i det populære lærebokseksemplet med beskatning av overskuddet hos en profitmaksimerende bedrift. En slik skatt endrer ikke på optimalitetsbetingelsen om at grenseinntekt er lik grensekostnad, som er det samme som om marginals-katten hadde vært null. Likevel gir dette skatteinntekter til staten så lenge det foreligger et positivt bedriftsoverskudd.

tiv i det motsatte tilfellet. Hvor stor vekt en skal legge på denne innvendingen, er vanskelig å vurdere. Hvis skatteytterne er nokså jevnt fordelt mellom personer som har stigende, konstant eller fallende konsumutgift over tid, vil effekten av ulikheter i marginalsatter i gjennomsnitt trolig bli ubetydelig. Et ytterligere moment som taler for at denne innvendingen bør tillegges liten vekt, er at mange konsumenter vil ha preferanser for jevnt konsum over tiden. Dermed vil skattegrunnlaget vise relativt liten variasjon, og den faktiske variasjon i marginalsatten vil følgelig bli av liten betydning.

Når vi ser bort fra denne reservasjonen, er forskjellen mellom de to skattesystemene følgende: Den duale inntektsskatten kan bare unngå prisvridningen i kapitalmarkedet ved helt å utelate kapitalinntekt fra skattegrunnlaget. Utgiftsskatten eliminerer den samme prisvridningen gjennom nøytral beskatning av kapitalinntekt. Dette er en fundamental forskjell mellom skattesystemene. Av de to er det utgiftsskatten som kan oppnå nøytralitet i kapitalbeskatningen samtidig som den behandler begge kategorier inntekt helt likt når det gjelder omfordeling.

Diskusjonen så langt kan ha gitt inntrykk av at en nøytral kapitalbeskatning – en effektiv marginalsatt på null – åpenbart er ønskelig fra et effektivitetssynspunkt. Men som vist av blant andre Atkinson og Sandmo (1980) er dette generelt sett ikke korrekt. Teorien om nestbest optimal beskatning forteller oss at når skattesystemet forårsaker flere vridninger av relative priser, har vi ingen garanti for at vi får en effektivitetsgevinst ved å fjerne én av dem. Hvis vi erstatter inntektsskatten med utgiftsskatt, beholder vi prisvridningen i arbeidsmarkedet. Av denne grunn *kan* det være ønskelig å beholde prisvridningen i kapitalmarkedet også, siden en lav rentesats etter skatt kan stimulere arbeidstilbudet og motvirke effekten av en høy marginalsatt på arbeidsinntekt. Samtidig må det understrekes at Atkinson og Sandmo (1980) forenklet problemstillingen ved å se bort fra vanskelighetene med å beskatte alle typer kapitalinntekt med samme effektive skattesats. At utgiftsskatten i prinsippet løser dette problemet gjennom å beskatte alle former for kapitalinntekt på samme måte, styrker argumentet for at den er en mer effektiv form for personbeskatning enn inntektsskatten.⁸

5. Avsluttende bemerkninger

Tendensen i retning av økt ulikhet krever en dypere forskningsbasert analyse av årsakene, herunder endringer i arbeidsmarkedets struktur. Den bør også føre til en nyvurdering av effektivitets- og fordelingsvirkningene av det skattesystemet vi bruker for å finansiere de offentlige utgifter. Etter mitt syn er tiden nå moden for å ta opp utgiftsskatten til fornyet vurdering. Men det er samtidig klart at det er en rekke praktiske problemer med innføring av utgiftsskatt, ikke minst med selve overgangsperioden fra det ene skattesys-

⁸ En annen og beslektet forenkling er at vi ikke analyserte fordelingspolitikken innen den enkelte generasjon, men konsentrerte oss om spørsmålet om rettferdighet mellom generasjoner. Heller ikke en slik utvidelse av analysen ville svekke argumentet for utgiftsskatt.

temet til det andre, og de argumenter som er fremført i det foregående, må derfor vurderes i en større sammenheng.

Fokus i denne artikkelen har vært på ulikhet slik vi vanligvis oppfatter dette begrepet, og ikke spesielt på fattigdom. Men i et bredere perspektiv på ulikhet er det nødvendig også å ta hensyn til ”den nye fattigdommen” som skyldes rusmisbruk, ulovlig innvandring og andre sosiale forhold som i de senere år har fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatt. For de menneskegruppene dette gjelder, er spørsmålet om den optimale beskatning av kapitalinntekt av liten interesse og relevans. Dette er en påminnelse om at en politikk som tar sikte på å redusere ulikheten i levekårene, dreier seg om mer enn skattepolitikk; den handler for eksempel også om sosialforsikring og sosiale støtteordninger. Mer generelt må analysen av fordelingsvirkningene av offentlig politikk også ta hensyn til virkningene av offentlige utgifter, både overføringer og tjenestetilbud, på ulike økonomiske og sosiale grupper.

REFERANSER

- Aardal, B (red) (2003), *Velgere i villrede*, N. W. Damm & Søn, Oslo.
- Acemoglu, D (2002), “Technical Change, Inequality, and the Labor Market”, *Journal of Economic Literature*, vol 40, s 7-72.
- Agell, J (1999), “On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failures, and Social Insurance”, *Economic Journal*, vol 109, s F143-F164.
- Agell, J (2002), “On the Determinants of Labour Market Institutions: Rent-sharing vs. Social Insurance”, *German Economic Review*, vol 3, s 107-135.
- Atkinson, A B (1995), *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Atkinson, A B (1999), “Is Rising Income Inequality Inevitable? A Critique of the Transatlantic Consensus”, *WIDER Annual Lectures*, nr 3, Helsinki.
- Atkinson, A B (2004), “Income Inequality in Rich Countries”, manuskript till Samfunnsøkonomenes Forenings høstkonferanse, Oslo.
- Atkinson, A B och A Sandmo (1980), “Welfare Implications of the Taxation of Savings”, *Economic Journal*, vol 90, s 529-549.
- Blomquist, S, M Eklöf och W Newey (2001), “Tax Reform Evaluation Using Non-parametric Methods: Sweden 1980-1991”, *Journal of Public Economics*, vol 79, s 543-568.
- Christiansen, V (2004), “Norwegian Income Tax Reforms”, *CESifo DICE Report*, vol 2, nr 3, s 9-14.
- Christiansen, V och A Sandmo (1981), “Utgiftsskatt”, *Statsøkonomisk Tidsskrift*, vol 95, s 1-38.
- Frank, R H och P J Cook (1995), *The Winner-Take-All Society*, The Free Press, New York.
- Gottschalk, P och T M Smeeding (1997), “Cross-national Comparisons of Earnings and Income Inequality”, *Journal of Economic Literature*, vol 35, s 633-687.
- King, M A (1980), “Savings and Taxation,” i Heal, G M och G A Hughes (red), *Public Policy and the Tax System*, Allen & Unwin, London.
- Kleven, L och E Mørk (2004), “Inntekt og forbruk”, *Samfunnsspeilet*, vol 18, nr 4, s 44-50.
- Krusell, P, L E Ohanian, J-V Rios-Rull och G L Violante (2000), “Capital-skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis”, *Econometrica*, vol 68, s 1029-1053.
- Lazear, E P (1995), *Personnel Economics*, MIT Press, Cambridge, MA och London.
- Lazear, E P och S Rosen (1981), “Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts”, *Journal of Political Economy*, vol 89, s 841-864.
- Lodin, S-O (1976), *Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ?*, SOU 1976:62, Finansdepartementet, Stockholm. Engelsk version *Progressive Expenditure Tax – An Alternative?* Liber-Förlag, Stockholm, 1978.
- Meade Committee (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Institute for Fiscal Studies/Allen & Unwin, London
- Mill, J S (1848), *Principles of Political Economy. The Collected Works of John Stuart Mill*, University of Toronto Press, Toronto, 1965.
- Mirrlees, J A (1971), “An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation”, *Review of Economic Studies*, vol 38, s 175-208.

Norges offisielle statistikk (1995), *Historisk statistikk 1994*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.

Persson, M och A Sandmo (2005), "Taxation and Tournaments", *Journal of Public Economic Theory*, vol 7, s 543-559.

Sandmo, A (2003), "Globalisation and the Welfare State: More Inequality, Less Redistribution?" i Pieters, D (red), *European Social Security and Global Politics*, Kluwer Law International, Dordrecht.

Sandmo, A (2005), "Inequality and Redistribution: The Need for New Perspectives", Discussion Paper SAM 4 2005, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole, Bergen.

Slemrod, J (1998), "How Costly is a Large, Redistributive Public Sector?" *Swedish Economic Policy Review*, vol 5, s 87-105.