

Skattepolitikkenes påvirkning på inntektsulikheten i Norge

av Lars Raaholt Bredesen og Jørn Hatlo-Johansen, master i finansiell økonomi fra NHH, 2014

Den norske skattepolitikken har det siste året blitt et kontroversielt tema. Inntektsulikhetene har falt i etterkrigstiden for så å øke kraftig fra midten av 1980-tallet og frem til i dag. Vi finner indikasjoner på at økningen i toppinntektsandelene som følger av lavere beskatning har kommet på bekostning av de nedre inntektsgruppene.

I november 2014 samlet World Economic Forum omtrent 1000 eksperter fra hele verden for å diskutere de viktigste globale utfordringene vi står overfor i dag. For første gang toppet voksende økonomiske ulikheter listen, og det ble dokumentert at inntektsforskjellene fortsetter å øke i hele verden.

Hvorfor har inntektsfordelingen så stor betydning? Dette er det mange mulige svar på, og det vanligste svaret er at befolkningen ønsker rettferdighet i fordelingen av de økonomiske ressursene i samfunnet. Alle avanserte økonomier har omfattende skattesystemer. Progressiv beskatning og overføringer er virkemidler som effektivt omfordeler en stor del av de totale ressursene mellom ulike inntektsgrupper. Betydelig oppmerksomhet bør derfor rettes mot nivået på marginalskatten.

Å forstå graden av ulikhet og hvilken påvirkning skattesystemet har på fordelingen av ressursene i samfunnet er viktig. I så måte kan en analyse av hvordan skattepolitikken har påvirket utviklingen i ulikhet være et viktig bidrag til debatten i Norge.

Omfordelingsprinsippet i skattesystemet har fått stor internasjonal oppmerksomhet etter at Thomas Pikettys bok *Capital in the 21st Century* ble oversatt til engelsk i 2014. Pikettys forskning er basert på en observert utvikling der vi ser økende forskjeller mellom fattig og rik. Etter en lav og stabil utvikling i ulikhetene i etterkrigstiden, er de nå på vei tilbake slik det var på begynnelsen av 1900-tallet.

Piketty spår en ytterligere økning i ulikhetene i fremtiden hovedsakelig som en følge av én spesifikk sammenheng. Han forventer lav økonomisk vekst, mens avkastningen på kapital antas å holde seg på et høyt nivå. Som et resultat av dette, vil de private

formuene vokse raskere enn den generelle veksten i økonomien. Denne sammenhengen er det Piketty trekker frem som den grunnleggende årsaken til ulikhet, og han mener den vil føre til at en stadig økende del av den samlede verdiskapningen i samfunnet tilfaller en liten andel av kapitaleiere.

Pikettys løsning er progressiv beskatning av formue. I Norge har regjeringen derimot fjernet arveavgiften og vedtatt en reduksjon i formuesskatten med 15 basispunkter. Ikke overraskende har skattedebatten og diskusjonen i kjølvannet av Pikettys utgivelse blitt viet stor oppmerksomhet av norske tenketanker. Tenketanker er organisasjoner som på bakgrunn av egen politisk ideologi ønsker å påvirke politikken. Venstresidens nyetablerte Agenda var først ute med en kronikk, og kort tid etter fulgte høyresidens tenketank, Civita, opp med et tilsvarende svar. Civita eies av viktige støttespillere for høyresiden i norsk politikk. De er uenige i metodene som ligger bak Pikettys beregninger og mener blant annet at formuesskatten ikke er nødvendig for at skattesystemet skal virke omfordelende.

Et av formålene med skattepolitikken er å sørge for en rettferdig omfordeling av inntekten i samfunnet. Analysene våre av toppinntekts- og formuesandeler viser at kapital er av stadig større betydning for utviklingen i ulikheter. Dette illustrerer at avveiningen mellom en næringsvennlig skattepolitikk på den ene siden, og rettferdighetsaspektet ved skattepolitikken på den andre siden er en viktig utfordring.

Vi har sett på utviklingen i inntekts- og formuesulikheter i Norge fra 1875 og frem til i dag. Økte toppinntektsandeler reflekterer økt konsentrasjon av økonomisk makt i samfunnet. Toppinntektene tilfaller kun en liten del av befolkningen, men utgjør likevel en stor andel av total inntekt. Vi viser at skattepolitikken har betydelig innvirkning på utviklingen i ulikhet, og at toppinntektsandelene i Norge har dannet en U-formet kurve som i mange andre land. Inntektsulikhetene har falt i etterkrigstiden for så å øke kraftig fra midten av 1980-tallet frem til i dag. Videre finner vi indikasjoner på at økningen i toppinntektsandelene som følger av lavere beskatning har kommet på bekostning av de nedre inntektsgruppene.

Mer spesifikt finner vi at lavere beskatning av kapital i forbindelse med 1992-reformen økte investeringene og skapte økt økonomisk vekst etter flere år med bankkrise i Norge. Denne skattefavouriseringen av kapitalinntekter kan ha bidratt til den vesentlige

økningen i toppinntektsandelene vi ser gjennom 1990-tallet. Videre finner vi at økningen i toppinntektsandelene i forkant av 2006-reformen hovedsakelig kan forklares av skattetilpasninger før innføringen av utbytteskatt i 2006. Skattetilpasningene gjør det vanskelig å tolke resultatene i etterkant av denne reformen. Kombinasjonen av økt kapitalbeskatning og den observerte utviklingen i toppinntektsandelene etter 2006-reformen, tyder likevel på at reformen har bidratt til å dempe utviklingen i ulikheter.

Økte toppinntektsandeler kan i seg selv være positivt når det bidrar til økt økonomisk aktivitet og økt sysselsetting. Resultatene våre indikerer imidlertid at de økte toppinntektsandelene i stor grad kan forklares av forhandlingsteori med mekanismer som er forklart i artikkelen *Optimal Taxation of Labour Income: A Tale of three elasticities* som Saez, Piketty og Stantcheva publiserte i *American Economic Journal* i 2014. Dette innebærer at økningen i toppinntektsandelene kommer på bekostning av de øvrige inntektsgruppene, uten at det skaper økt økonomisk vekst. Resultatene våre viser tegn til økte toppinntektsandeler ved redusert marginalsatt. En mulig løsning er dermed å opprettholde høy marginalsatt for å dempe utviklingen i toppinntektsandelene.

Resultatene våre tyder på at utviklingen vi ser kan komme av økt økonomisk og politisk makt til de rikeste. Slik kan de rikeste påvirke skattepolitikken i egen favør, noe som igjen kan bidra til å øke toppinntektsandelene. Å forstå drivkreftene bak utformingen av skattepolitikken i Norge er avgjørende for å tolke utviklingen i ulikhetene.