



Representantforslag nr. 2

(2008–2009)

fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten, Per-Kristian Foss, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen

Dokument nr. 8:2 (2008–2009)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten, Per-Kristian Foss, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene ved redusert skatt på arbeid og formue

Til Stortinget

BAKGRUNN

Det har vært sterk vekst i norsk økonomi de siste årene. Grunnlaget ble lagt i forrige periode ved at regjeringen Bondevik II førte en næringsvennlig og ansvarlig politikk med satsing på forskning og vekstfremmende skattelettelser.

Forslagsstillerne mener at en lavere skatteregning på arbeidsinntekt vil øke samlet arbeidsinnsats og velferd. Nettopp derfor ble skatten på arbeid betydelig redusert i perioden 2001 til 2005. Over halvparten av skattereduksjonene kom arbeidstakere til gode. Nå viser nye analyser fra Statistisk sentralbyrå (SSB) at flere kom i arbeid og innsatsen økte. I etterkant har skatteinntektene til staten steget med hele 158 mrd. kroner fra 2005 til 2008. Den sterke veksten skyldes flere forhold, men viser at det ikke er noen motsetning mellom moderate skattelettelser og velferd. Både offentlig og privat velferd fikk glede av skattelettelser fra regjeringen Bondevik II. I tillegg kom flere mennesker i jobb, fikk mulighet til å klare seg på egen inntekt og mange har fått en mer meningsfylt hverdag med aktivitet fremfor trygd.

Forslagsstillerne mener diskusjonen om at lavere skatt virker positivt på arbeidstilbudet er kommet et viktig skritt videre. SSB la frem en viktig rapport om skatt og arbeid før sommeren 2008. Den viser at Høyre har rett, og at de rød-grønne partiene tar feil i hvor-

dan den dynamiske skattepolitikken virker. Det er ikke et valg mellom velferd eller lavere skatt. Finansminister Kristin Halvorsen erkjente også at det er dynamiske effekter fra skattelette på arbeidsinntekter i stortingsdebatten om Revidert nasjonalbudsjett i juni 2008. Hun sa følgende: "Vi vet at det har dynamiske effekter å gi skattelette til lavtlønte i forhold til arbeidstilbudet." I rapporten fra SSB kommer det tydelig frem at skattelettelsene bidrar til økt arbeidstilbud, vekst og utvikling, som innebærer at staten får skattepenger tilbake. Rapporten viser blant annet at de skattereduksjonene som ble gitt for å tilnærme marginalskatten på arbeid og kapital gjennom skattereformen har gitt langt høyere skatteinntekter tilbake enn forventet. Forskernes forsiktige anslag er at 56 prosent av disse skattelettelsene kom tilbake via dynamiske effekter. Det er effekten før andre virkninger på lengre sikt som for eksempel de unges utdanningsvalg, vurdering knyttet til tidligpensjon og positiv effekt på innovasjon og nyskaping er med i den samlede vurderingen.

Vurderinger om redusert skatt påvirker arbeidstilbudet

Skatt på arbeidsinntekt vil vri skattyterens valg mellom lønnet arbeid på den ene siden, og fritid og annen ulønnet aktivitet på den andre. Det kan være en kostnad for samfunnet, fordi den lønnen som arbeidstakeren legger til grunn (lønn etter skatt), er lavere enn den arbeidsgiver verdsetter økt arbeidsinnsats (lønn før skatt). Kostnaden blir større jo mer følsomt arbeidstilbudet er for endringer i lønn etter skatt og i hvilken grad arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft påvirkes av endringer i lønnskostnadene. Kostnaden kalles et effektivitetstap siden varer som ville blitt produsert uten skatt ikke er lønnsomme å produsere med skatt.

I Finansdepartementets veileder om nytte-/kostnadsanalyser står det følgende:

"Det koster imidlertid noe å kreve inn skatter. I tillegg til de rent administrative kostnadene, vil økte skatter gi et effektivitetstap fordi ressursbruken blir påvirket av skatteøkningen. I den samfunnsøkonomiske analysen bør vi derfor inkludere en skattekostnad. Det anbefales å bruke en skattekostnad på 20 øre per krone for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak."

Dersom man tar hensyn til de kraftige adferdsreaksjonene som kommer frem i nyere arbeider fra SSB, kan dette indikere at skattekostnaden Finansdepartementet her bruker er for lav.

Målet er bedre provenyanslag i skattepolitikken

LOTTE-Arbeid er en modell utviklet av SSB på oppdrag for skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet. LOTTE-Arbeid er en utvidelse fra LOTTE-Skatt som tar hensyn til adferdsreaksjoner hos arbeidstakere med formål å skape bedre provenyestimer. SSB skriver selv følgende i sin rapport:

"Hovedhensikten med en slik utvidelse er å gi mer korrekte anslag på proveny- og fordelingsvirkninger."

og videre:

"Målet er at LOTTE-Arbeid skal bli en del av den "verktøykassen" politikere og embetsverk har til rådighet i sitt arbeid."

Den nye modellen LOTTE-Arbeid produserer simuleringer som i utgangspunktet ser ut til å passe godt overens med observerte data. Modellen fremstår som en bedre modell enn tidligere anvendte versjoner av LOTTE. Forskningen rundt LOTTE-Arbeid har således gitt et viktig innspill til politikktutforming i praksis fremover. Forslagsstillerne mener den forbedrede metoden gir et spesielt viktig bidrag til å kunne beregne dynamiske effekter av skattereduksjoner på arbeidstilbudet på en langt bedre måte enn frem til i dag.

Forslagsstillerne mener på denne bakgrunn at Finansdepartementet bør vurdere å ta inn den nye metoden for beregninger av arbeidstilbud ved skatteendringer i de modeller som benyttes i arbeidet med statsbudsjettene.

Skattereformen kan vise til betydelige dynamiske effekter

Et konkret og nylig publisert forskningsarbeid benytter LOTTE-Arbeid ved beregning av effekter fra skatteendringer i forbindelse med skattereformen i 2004–2006. Rapporten het "More Realistic Estimates

of Revenue Changes from Tax Cuts" (av Thor O. Thoresen, Jørgen Aasness og Zhiyang Jia i SSB) og ble publisert våren 2008. Hovedkonklusjonene i denne rapporten er at en i motsetning til tidligere måter for beregning av proveny, gjort ved bruk av LOTTE-Skatt, bør ta hensyn til adferdsrespons og indirekte effekter av skatteendringer i beregningene. Dette gir bedre og riktigere estimater for provenyeffekten. Arbeidet bruker skattereformen fra 2006 som et utgangspunkt for å illustrere de empiriske implikasjonene.

Hovedtrekkene i endringene i personbeskatningen fra 2004 til 2006 er som følger:

1. Satsen i minstefradraget for lønnsinntekter ble økt fra 24 til 34 prosent
2. Maksimumsgrensen for minstefradraget økte fra 49 100 kroner til 61 100 kroner
3. Innslagspunktet i trinn 1 i toppskatten ble hevet fra 366 000 kroner til 394 000 kroner
4. Toppskattesatsen i trinn 1 ble redusert fra 13,5 til 9 prosent
5. Innslagspunktet i trinn 2 i toppskatten ble redusert fra 936 800 kroner til 750 000 kroner
6. Toppskattesatsen i trinn 2 ble redusert fra 19,5 til 12 prosent

Skattereformen virket bredt og ga skattereduksjoner til lavere og midlere inntekter samtidig som toppskatten ble betydelig redusert.

Logikken bak de dynamiske effektene er nokså intuitiv. Ved å redusere skatten med en krone, ved endring i marginalsatt på arbeid, så reduseres statens inntekter med et gitt beløp. Etter gammel metode ville dette vært kostnaden ved skattelette for staten. Metoden i dette arbeidet tar i stedet hensyn til at arbeidere står overfor et endret valg mellom å anvende sin tid mellom produktivt arbeid og alternative anvendelser. Arbeideren vil oppleve de alternative anvendelsene som relativt dyrere siden arbeid gir høyere avkastning (substitusjonseffekten). Samtidig opplever arbeideren en inntektseffekt. Han har blitt rikere. Det generelle resultatet er at substitusjonseffekten dominerer, slik at tilbudet av arbeid vil være økende. Økt arbeidstilbud skaper økt inntekt til arbeideren og økt skatteinngang via skatteseddelen og arbeidsgiveravgiften.

Forskningsarbeidet estimerer at 80 prosent av en inntektsøkning blir anvendt til konsum. Dette konsumet skjer i hovedsak på varer som gir nye skatteinntekter primært via momsinntekter fra vare- og tjenestekjøp.

Ifølge dagens modell, LOTTE-Skatt, ble provenyeffekten fra reformen i 2006 anslått til en samlet provenykostnad på 8,3 mrd. kroner. I den nye LOTTE-Arbeid-beregningen er bildet veldig annerledes:

Brutto proveny tap	100 prosent	8,3 mrd. kroner
– Økt skatteinngang fra konsum pga inntektseffekt	16 prosent	1,3 mrd. kroner
– Økt skatteinngang fra lønn som følge av økt arbeidstid	23 prosent	1,9 mrd. kroner
– Økt skatteinngang fra konsum som følge av økt arbeidstid	8 prosent	0,65 mrd. kroner
– Økt arbeidsgiveravgift som følge av endring i arbeidstid	10 prosent	0,8 mrd. kroner
= Netto proveny tap	44 prosent	3,65 mrd. kroner

I den nye modellen estimeres den ekstra skatteinngangen fra inntektseffekten på 8,3 mrd. kroner via økt konsum, til å være 1,3 mrd. kroner. Økt skatteinngang via økt personinntekt fra endring i arbeidstilbud blir beregnet til 1,9 mrd. kroner. Økt skatteinngang via konsum fra endringen i arbeidstid er beregnet til 0,65 mrd. kroner. Endringen i arbeidstid medfører 0,8 mrd. kroner ekstra i innbetalt arbeidsgiveravgift. Samlet gir dette en "dynamisk" skatteeffekt på 4,65 mrd. kroner eller 56 prosent av den initiale inntektseffekten. Særlig viktig er det å legge merke til at 40 prosentpoeng av de 56 prosentene skyldes endringer i selve arbeidstilbudet.

Konklusjoner fra analysen om dynamiske skatteeffekter

- Dagens beregninger av proveny gir et skjevt bilde av provenykostnadene ved omlegging av skattesystemet og de samfunnsøkonomiske kostnadene ved offentlig bruk av midler.
- Skattehevinger påfører samfunnet en kostnad som ikke blir målt. Skattelette derimot fjerner en slik samfunnsøkonomisk kostnad, og denne blir heller ikke tatt med i beregningene. Det kan med rette påstås at endringer i skatt har en overdreven provenyeffekt ved både skattereduksjoner og skatteøkninger i dagens budsjettssystem.
- Effektivitetstapet ved beskatning er betydelig. Tilbud som er offentlig finansiert bør stilles overfor høyere avkastningskrav for å kunne ansees som samfunnsøkonomisk mer lønnsomme enn tilsvarende tilbud finansiert privat.

Estimeringen av responser i LOTTE-Arbeid tar ikke hensyn til tilpasningen hos selvstendig næringsdrivende eller personer over 62 år som vurderer avtalefestet pensjon (AFP). Dette er grupper som trolig har høyere adferdsrespons på redusert skatt enn gjennomsnittet. Det er derfor mulig at tilbakeføringen av kjøpekraft til staten ved skattelette er sterkere enn estimert i forskningsarbeidet. Det er påpekt i arbeidet at de "dynamiske" effektene ved skattelette vil komme over noen tid, så effekten er altså ikke nødvendigvis målbar i nasjonalregnskapet i året etter at skattereduksjonen er gjennomført.

Skattereduksjoner bidrar også til økt arbeidstilbud for høyere inntekter

Vi ser fra flere analyser at skattelette har mange positive effekter på arbeidstilbudet. Selv om det er noe uenighet blant forskerne om størrelsen på økningen i tilbudet av arbeid, er retningen helt krystallklar. En annen undersøkelse gjort av Sentio (høsten 2007) viste at 4 av 10 personer ønsket å jobbe mer hvis de fikk beholde mer av egen inntekt. Og faktisk svarte omtrent like mange med inntekt over 400 000 kroner at de ville jobbe mer. Det viser jo veldig tydelig at økonomiske incentiver som lavere skatt på lønnsinntekt virker positivt på arbeidstilbudet. Denne undersøkelsen underbygger også SSBs analyse. Forslagsstillerne mener det er spesielt viktig å legge merke til at også lønnstakere med inntekter langt over gjennomsnittet er tilbøyelig til å øke sitt tilbud av arbeid.

I den sammenheng må vi også legge vekt på å motivere unge til å ta høyere utdanning og eventuelt doktorgrad. Å redusere toppskatten blir viktig når vi ser inn i fremtiden. På lang sikt kan Norge tape kampen om de "kloke hodene" hvis det ikke lønner seg mer å utvikle egen spisskompetanse. Det er ikke manglende kroner som er problemet i norsk økonomi, men det er mangelen på hender. Og skal vi lokke flere hender og hoder i arbeid, så må folk belønnes. Forslagsstillerne mener at svært få belønnes ved at omtrent halvparten av inntekten forsvinner i skatt. Forslagsstillerne vil derfor jobbe for å redusere folks skatteregning og spesielt knyttet til arbeidsinntekter.

Flere internasjonale studier på skatt

Det er gjort mange internasjonale forskningsarbeider om effekter av skatteendringer. En forskningslinje som ble startet i 2002 av amerikaneren Edward C. Prescott (som vant Nobelprisen i økonomi i 2004) handler om å sammenligne strukturelle forskjeller mellom land for å se om arbeidskraftendringene, og de dynamiske virkningene, kunne vært større under et annet økonomisk regime. Dette er blitt kalt en makroøkonomisk tilnærming i motsetning til en mikroøkonomisk tilnærming som analyserer tidsserier innenfor enkeltland.

Utgangspunktet til Prescott var at flere europeiske land har langt lavere verdiskaping pr. person i yrkesaktiv alder enn USA til tross for sammenlignbar produktivitet. Dette skyldes i hovedsak lavere arbeidsinnsats i Europa, hvilket Prescott mener er knyttet

sammen med skatteskjerpelser i Europa på 1970- til 1990-tallet. Videre ser analysen på en videre definisjon av skatt som omfatter virkningen av negative skatter (trygder, pensjoner). Det er viktig fordi valg av arbeid medfører bortfall eller reduksjon av trygd/pensjon og da oppstår ofte høye effektive progresjonstrinn med omtrent samme virkning som progresjon i inntektsskatten. Den store andelen utenfor det ordinære arbeidsmarkedet i Norge og de fleste europeiske land gjør sammenhengen mellom skatte- og trygdesystemet veldig relevant for arbeidstilbudet fremover.

I Danmark har regjeringen laget en inngående analyse av virkninger ved skatteendringer på arbeidstilbud og muligheter for selvfinansiering. Den er kalt "Skattnes Økonomiske Virkning", og er fra januar 2008. De finner blant annet at reduksjoner i toppskatten i Danmark over tid er selvfinansierende. Det skyldes både store økninger i arbeidstilbud, effekter gjennom unges valg av utdanning og andre ringvirkninger på økonomien på lengre sikt. Det kan være høyere nivåer og andre forutsetninger i det danske systemet. Forslagsstillerne mener likevel rapporten bør gjennomgå for å vurdere lignende effekter innenfor det norske skattesystemet.

Bedre tilgangen på arbeidskraft er viktig velferdspolitik

Både bedriftene og helse- og omsorgssektoren opplever stor mangel på arbeidskraft. Det er et viktig prinsipp at det må lønne seg å jobbe. Det er uheldig at mange pensjonister og folk med lave inntekter nesten ikke får noe igjen for økt arbeidsinnsats. Forslagsstillerne mener at en gjennomgang av skatte- og trygdesystemet er nødvendig for å sikre at flere grupper stimuleres til å arbeide. Målet er at mange flere skal få muligheten til å klare seg på egen inntekt. Da må også aktivitet lønne seg mer enn passivitet i arbeidslivet.

Vekstfremmende skattelettelse vil gi høyere vekst og øke tilbudet av arbeidskraft – det skal lønne seg både å jobbe og å etablere arbeidsplasser. Dette er et mer langsiktig tiltak, men likevel viktig for hvordan store deler av arbeidsstyrken vurderer forholdet mellom arbeid og fritid – heltid og deltid. Det vil også kunne påvirke unges utdanningsvalg og kompetansenivået i Norge på lang sikt.

Norge trenger seniorenas arbeidskraft. De besitter en kompetanse som bedriftene og offentlig sektor har behov for. Mange ønsker å arbeide ut over ordinær pensjonsalder, men lar det være fordi de får en kraftig avkorting i pensjonen. Forslagsstillerne mener derfor at også pensjonister mellom 68 og 70 år kan beholde

pensjonen uavkortet, uansett hvor mye de velger å arbeide ved siden av.

Forslagsstillerne ser helt tydelig hvor viktig de ansattes bidrag til produksjonen av velferdstjenestene er for samfunnet. Det er uklokt av dagens regjering å avskrive reduksjoner i skatt på lønnsinntekter, beholde avkorting i pensjon for 68–69-åringer og øke skattene på andre viktige områder. Det synes tydelig at tiltak som øker tilgangen på arbeidskraft, og dermed bidrar til å øke veksten uten store kostnadsøkninger, ikke prioriteres av regjeringen. Forslagsstillerne mener også at det er viktig å se på målrettede skattelettelse for eldre arbeidstakere for å gjøre det mer attraktivt å stå noen ekstra år i arbeid fremfor å gå av med AFP. I 2007 analyserte ECON tilsvarende problemstilling (rapport 18/2007) og fant betydelige innsparinger ved at pensjonsalderen utsettes. De fant blant annet ut følgende:

"Det er betydelige samfunnsøkonomiske gevinster å hente dersom det lykkes å få eldre arbeidstakere til å stå lengre i jobb enn det som er tilfellet i dag. Samfunnet kan spare inntil 3,7 milliarder kroner i året hvis antallet nye tidligpensjonister over tid kan bli kuttet med 10 prosent".

Forslagsstillerne mener at en fremtidig utredning bør se spesielt på denne analysen i tillegg til utredning av dynamiske effekter av ulike skatteendringer.

Særnorsk formuesskatt

Forslagsstillerne viser til at formuesskatten er fjernet i nesten alle europeiske land. De siste årene har også blant annet Sverige, Finland og Island tatt bort formuesskatten som betyr at dette er blitt en særnorsk skatt som er uheldig for rammevilkårene til privat eierskap. Det er forsket lite på dynamiske effekter av endringer i formuesskatten. Forslagsstillerne ønsker derfor en egen vurdering av faren for kapitalflukt fra Norge etter at de fleste andre land har fjernet denne skatten.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene på kort og lang sikt ved redusert skatt på arbeid og formue. Utvalget skal se både på nasjonale og internasjonale erfaringer. Konklusjoner og politiske anbefalinger legges frem for Stortinget i en egen sak innen utgangen av 2009.

14. oktober 2008