

STEINAR STRØM<sup>1</sup> OG ROLF AABERGE<sup>2</sup>:

# Om flate skatter

## 1. Skatt og arbeidstilbud

I noen av de mikroøkonometriske analysene som vi har foretatt de siste årene, har vi sett på hvordan atferden til ektepar/samboere endrer seg når skattereglene endres. Modellen som er benyttet i disse analysene er avledet fra mikroøkonomisk teori for tilbud av arbeid. Preferansene til ektefellene/samboerne er representert ved en nyttefunksjon som avhenger av ekteparets forbruk (lik inntekt etter skatt) og kvinnens og mannens fritid. Ekteparene/samboerne forutsettes å tilpasse seg slik at nyttefunksjonen maksimeres med hensyn på valg av jobb, gitt en budsjettbetingelse og gitt jobbmulighetene. Budsjettbetingelsen sier hvor stor inntekt ekteparet har til disposisjon ved ulike jobbvalg. Denne tilnæringsmåten innebærer at ektefellene/samboerne veier nytten av økt forbruk (lik disponibel inntekt) mot nytten av ikke å arbeide utenfor hjemmet. Alle detaljer ved skattesystemet er eksakt representert i modellen. Det er viktig å merke seg at for visse kombinasjoner av (lave) inntekter skatter ektepar felles i Norge. Mulige jobbalternativ er karakterisert ved lønn pr. time og timer arbeidet. Individenes valg av arbeidstilbud er derfor et valg mellom jobber med ulike arbeidstider og lønnsatser. Arbeidstidene og lønnsattsene er forutsatt bestemt av forhandlinger mellom fagforeninger og bedrifter, av bedriftenes teknologi og av offentlig lovgivning. Som økonometrikere observerer vi ikke preferansene og jobbmulighetene fullt ut, og vi lar derfor både preferansene og jobbmulighetene være stokastiske. I estimeringen av modellen lar vi parametrene i fordelingen til både preferanser og jobbmuligheter være avhengige av individkjennetegn og markedsforhold, f.eks. regional ledighet. De arbeidstilbudsmodeller vi har estimert tar derfor hensyn til det faktum at befolkningen er heterogen og at

jobbmulighetene kan være rasjonerte.

Modellen har vært estimert på data fra flere land (Norge, Sverige, Tyskland, Frankrike og Italia) og gir estimater på strukturparametre som ikke varierer så mye fra land til land. Et felles trekk ved disse analysene er at arbeidstilbudselastisitetene (beregnet ved simulering på modellen) er relativt lave for gifte menn og kvinner med høy inntekt, og langt høyere for menn og kvinner med lav inntekt.

Modellen er blitt brukt til å simulere virkninger på arbeidstilbud, inntektsfordeling og velferdsendring av å erstatte det gjeldende skattesystem med flat skatt; dvs. en proporsjonal skatt fra og med første tjente krone. På italienske data har vi dessuten sett på virkningen av å erstatte det italienske progressive skattesystemet med en såkalt negativ inntektsskatt. I disse politikksimuleringene er skattesatsen i den flate skatten bestemt slik at det offentlige inntekter er uendret.

Vi har valgt å diskutere resultatene av skattesimuleringene innenfor rammen av den modellen vi har brukt. Det innebærer blant annet at vi holder fordelingen av timelønn fast og begir oss ikke ut på noen spekulasjoner om hvordan denne fordelingen kan tenkes å bli påvirket av skatteendringene. Tilsvarende trekker vi heller ikke inn hvordan et økt arbeidstilbud kan øke arbeidsgiveravgifts- og momsinnbetalinger, selv om også slike betraktninger er viktige i en altomfattende evaluering av skattereformer. Våre studier nøyer seg med å sikre at de direkte skattene skal være uendret. Hvis vi i tillegg hadde gått ut over modellrammen og kontrollert for økningen i arbeidsgiveravgift og moms, kunne vi ha senket den flate skattesatsen under det nivået vi fant for å opprettholde provenyet fra de direkte skattene.

Et felles trekk i beregningene våre er at det totale arbeidstilbudet i be-

folkningen blir styrket ved å gå over til flat, alternativt flatere, skatt. Dels skyldes dette en økt yrkesdeltakelse blant gifte kvinner og dels et økt arbeidstilbud i timer, gitt yrkesdeltakelsen. Noen gifte kvinner og menn reduserer arbeidsinnsatsen, mens andre øker arbeidstilbudet så mye at det totale arbeidstilbudet går opp. Arbeidstilbudsresponsene er dels et resultat av inntektseffekter og dels et resultat av substitusjonseffekter.

En høyere gjennomsnittsskatt, gitt arbeidstilbudet, gjør et ektepar fattigere. Siden fritid er estimert til å være et normalt gode, øker arbeidstilbudet når gjennomsnittsskattene øker. For noen personer med lav inntekt kan en overgang til flat skatt øke gjennomsnittsskatten og dermed gi et høyere arbeidstilbud. En lavere marginalskatt kan gjøre det mer attraktivt å arbeide «en time ekstra». Den økonometriske modellen holder eksakt rede på hvem som blir utsatt for de ulike endringene i gjennomsnitts- og marginalskatt.

Responsen i Norge er noe sterkere enn i andre land og henger (forbausende for noen kanskje) sammen med at det er en større fleksibilitet i jobbmulighetene for gifte kvinner i Norge enn i de andre landene. Dessuten er det som nevnt en fellesbeskatning for lave inntekter i Norge. En gift norsk kvinne som ikke er i arbeid må derfor betale mannens marginalskatt for de «første timene» arbeidet. Overgangen til flat skatt kan derfor føre til at gifte kvinner i «fattige husholdninger» får lavere marginalskatt samtidig som mannen får en høyere gjennomsnittsskatt. Begge endringene trekker i retning av høyere arbeidstilbud spesielt blant ektepar med lave inntekter. For ektepar med høye inntekter kan både marginal- og gjennomsnittsskatter bli lavere. Responsen blant personer med

<sup>1</sup> Universitetet i Oslo.

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå.

høy inntekt (og høy utdanning) på lavere marginalsatser er imidlertid relativt svak. Inntektseffekten dominerer og arbeidstilbudet går dermed ned. Disse endringene i arbeidstilbudet fører til endringer i inntektsfordelingen før skatt, og vi finner at den blir jevnere som følge av en overgang til flat skatt. Årsaken er bl.a. de endrete tilpasninger blant «fattige» og «rike» husholdninger som er nevnt foran.

Hva så med velferdsendringer av en endring i skattereglene? Disse er problematisk å analysere, og langt mer problematisk enn antydning av Knut Røed i dette nummeret av Sosialøkonomen. Dersom en ikke tillater målbar nytte, men holder seg utelukkende til en ordinal representasjon av nyttefunksjonene, har en bare lov til å regne ut den andelen i befolkningen som tjener/taper på endringer i skattereglene. På norske data har vi funnet at en majoritet får en velferdsforbedring av å gå over til flat skatt. Det har imidlertid vært vanlig i mikroøkonomiske studier å beregne en pengeomessig verdi for velferdsendringen i det enkelte hushold av å endre skattereglene, f.eks. en beregning av den såkalte «compensating or equivalent variation». Gjennomsnittet av et slikt kompensasjonsbeløp blant husholdningene er det empiriske grunnlaget i en heterogen befolkning for å beregne hva Røed kaller dødvektstapet ved det eksisterende skattesystemet i forhold til et flatt. Den velferdsteoretiske tolkningen er problematisk idet en slik tolkning krever for det første en bestemt kardinalisering (målbarhet) av nyttefunksjonene til de enkelte husholdningene, og for det andre at alle husholdningene tillegges samme vekt i et mål på samfunnsvelferd. Beregninger av denne noe obskure størrelsen viser at det kan være en velferdsgevinst ved å erstatte den progressive skattestrukturen i Norge med en flat.

Knut Røed peker på at vår studie ikke tar hensyn til at skatteendringer kan påvirke timelønnsfordelingen, og at en derfor må ta visse forbehold i tolkningen av resultatene. Dette er vi enige i, og det er også understreket i

de artiklene vi har skrevet. Vi har f.eks. aldri lagt skjul på at beregningene vi har gjort er en arbeidstilbuds-beregning. For at et økt arbeidstilbud skal bli realisert må følgelig etter-spørrelsen i økonomien økes tilsvarende. Det er fremdeles mye forskning som må til for å kunne stable på bena en mikroøkonomisk modell som samtidig modellerer «matchingen» mellom heterogene husholdninger og bedrifter.

En svakhet som Knut Røed peker på er at lønnsdannelsen ikke er modellert i modellen vår. Det er riktig. Som nevnt antar vi at timer og time-lønnsatser er eksogent gitt og at individene velger mellom jobber med ulike timer og lønnsatser. Når vi endrer skattereglene, endrer vi ikke representasjonen av jobbmulighetene. Knut Røed hevder at det er grunn til å regne med at lønnsstrukturen kan påvirkes av endringer i skattereglene. Det vises til teoretiske og empiriske studier som har kommet frem til at en dempet progressivitet (reduert marginal skatt; gitt gjennomsnittsskatt) kan øke de reelle lønnsnivåene og dermed gi høyere arbeidsløshet. Årsaken er at fagforeninger avveier økt lønn mot sjanse for økt arbeidsledighet som følge av økte lønnskostnader i bedriftene. Ved en sterk progressivitet i beskatningen må fagforeningen ta hardt i for å få til en gitt økning i inntekt etter skatt. En kraftig økning i lønnen kan føre til høy ledighet, og en sterk progressivitet i beskatningen kan følgelig dempe lønnskravene.

En sammenheng mellom lønn og skatt er Fredrik Wulfsbergs bidrag til debatten, og Wulfsbergs arbeid er også et av de arbeidene Røed baserer sin konklusjon på at «En eventuell overgang til flat skatt medfører betydelig risiko for økt lønnspress og høyere arbeidsløshet i det norske arbeidsmarkedet.»

## 2. SKATT OG LØNSDANNELSE

Med utgangspunkt i en fagforeningsmodell for lønnsdanning har Wulfsberg utledet en relasjon som gir

en sammenheng mellom «realkonsument-lønn etter skatt» og en rekke forklaringsvariable, derunder «skattesatser», se relasjon (2) i Wulfsbergs artikkel i dette nummeret av Sosialøkonomen. Artikkelen er basert på et kapittel i Wulfsbergs dr. polit. avhandling.

Vi vil ikke utelukke at det kan eksistere en sammenheng mellom lønnsnivåer og skatteregler. Wulfsbergs artikkel reiser imidlertid flere spørsmål enn klare svar:

1. Hvilket lønnsbegrep er benyttet, dvs. hvordan er  $w$  i hans relasjon (2) definert?

I følge en muntlig meddelelse fra Wulfsberg er «lønnen» lik samlet lønnsutgift i en bedrift i et år dividert på antall arbeidere i bedriften dette året. For det første er det ukjent for oss at det er en slik lønnsstørrelse fagforeningene forhandler om. Vi har hatt inntrykk av at det er lønnsatser det forhandles om. For det andre vil en slik gjennomsnittslønn endre seg over tid som følge av en endret sammensetning av arbeidsstokken i en bedrift, uten at lønnsatsene har endret seg. Det er forskjell på om alle i bedriften har en lik lønn ( $\bar{w}$ ) eller om lønnen følger en eller annen fordeling med forventning ( $\bar{w}$ ). For det tredje kan gjennomsnittslønnen til Wulfsberg endre seg som følge av endrete arbeidstidsbestemmelser. Som kjent ble normalarbeidstiden redusert fra og med inntektsoppgjøret i 1986. Samtidig fikk imidlertid arbeiderne en lønnsmessig kompensasjon for arbeidstidsforkortelsen. Antall arbeidere – nevneren i Wulfsbergs lønnsbegrep – ble påvirket pga. at økte timelønnsatser reduserte bedriftenes etter-spørrelse etter arbeidskraft. Hvordan Wulfsbergs gjennomsnittslønn ble påvirket er usikkert, men hvis de dårligst kvalifiserte og dermed de med lavest lønn, ble oppsagt først, går gjennomsnittslønnen opp. For det fjerde vil gjennomsnittslønnen variere fra bedrift til bedrift og over tid i en bedrift som følge av bruk av deltid.

2. Skattesatsene på høyre side i Wulfsbergs relasjon (2) er regnet ut på følgende måte: Byråets publikasjoner med tabeller for marginal- og gjennomsnittsskatt etter inntekt er benyttet sammen med gjennomsnittslønnen beskrevet i pkt. 1 til å beregne skattesatsene.

For det første betyr dette at en høyresidevariabel i regresjonen (2) blir endogen og direkte avhengig av venstresidevariabelen. Dette avhengighetsproblemet har Wulfsberg løst ved å instrumentere med «lagete» verdier av de endogene høyresidevariablene.

For det andre – og langt mer alvorlig – skattesatsene i Wulfsbergs modell kan endre seg uten at det skjer *noen* endring i skattereglene. De kan endre seg som følge av en endret sammensetning av arbeidsstokken i bedriften

og/eller endrete arbeidstidsbestemmelser. I en figur i avhandlingen (s. 100) viser Wulfsberg utviklingen i den marginalskatten (gjennomsnitt over alle bedrifter) han benytter. Den faller «sterkt» fra omlag 1982 til 1984 og stiger deretter nesten like «sterkt» i perioden 1985-1987/88. Det ble ikke foretatt tilsvarende «sterke» endringer i de formelle skattesatsene i denne perioden – snarere motsatte! endringer – slik at bevegelsen i Wulfsbergs skattesatser må skyldes endringer i gjennomsnittslønnen, f.eks. som følge av endret sammensetning av arbeidsstokken over tid, normalarbeidstiden, overtid og/eller varierende innslag av deltid. For å teste om skattestrukturen har innvirkning på lønnsdannelsen burde en ha benyttet et datasett som dekket en tidsperiode med klare

endringer i skattereglene, f.eks. en periode som inkluderte et skattereformår.

3. Wulfsberg mener å ha funnet at økt marginalskatt, gitt en konstant gjennomsnittsskatt, har dempet lønnsveksten og dermed bidratt til lavere ledighet. På bakgrunn av kritikken vår i det foregående punktet er dette en høyst diskutabel konklusjon. Og dessuten: Årsaken til at lønnsveksten i bedrifter med høyt lønnsnivå og følgelig høy progressivitet i beskatningen er lavere enn i andre bedrifter, kan skyldes at fagbevegelsen har lyktes med sine gjentatte krav om en lavt-lønnsprofil i inntektsoppgjørene. De som i utgangspunktet tjente mye skulle få mindre lønnsvekst enn de som tjente lite. Dette har lite å gjøre med skattereglenes direkte virkning på lønnsdannelsen.



**Statistisk sentralbyrå**  
Statistics Norway

## Konsulentar/førstekonsulentar (kode 1212/1067)

I Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelinga er det ledige stillingar som konsulentar/førstekonsulentar (kode 1212/1067).

Arbeidsområda er forskning innanfor felte offentleg økonomi/skattar, makroøkonomi, likevektsmodellar, arbeidsmarknad, mikrosimulering, ressurs- og miljøøkonomi og mikroøkonometri.

Det krevst utdanning på hovudfagsnivå i økonomi, eventuelt i matematikk/statistikk/informatikk.

Stillingane opnar for gjennomføring av doktorgradsstudium på nærmare bestemte vilkår.

Kvinner vert oppfordra til å søkje.

Stillinga vert lønna i lønnssteg 31 – 48 etter kvalifikasjonar.

Nærmare opplysningar om stillingane kan ein få ved å vende seg til forskningssjef Ådne Cappelen, tlf. 22 86 48 08, eller forskningssjef Torstein Bye, tlf. 22 76 49 44.

Skriftleg søknad sendast til Statistisk sentralbyrå, Forskningsavdelinga, Kontor for administrasjon, Postboks 8131, Dep, 0033 Oslo. Merk søknaden FO 97/07.

**Søknadsfrist 4. desember 1997.**