

Arne Jon Isachsen  
Handelshøyskolen BI  
8. desember 2003

## Skattelettelser og budsjettunderskudd i USA

Da Bill Clinton overtok som president i USA i januar 1993 etter Bush senior, viste de amerikanske statsfinansene et rekordstort *underskudd* på om lag 300 milliarder dollar, tilsvarende fire prosent av den årlige verdiskapningen i USA. Slike underskudd på statens hånd innebærer en belastning for fremtidige generasjoner.

I Clintons siste år som president var bekymringen en annen: Om anslagene for *overskuddene* på statens finanser i årene fremover slår til, vil staten være gjeldfri om åtte- ti år. Ytterligere overskudd vil i så fall føre til at den amerikanske stat må investere i amerikanske bedrifter. Statlige og private interesser vil da lett bli blandet sammen. Sentralbanksjef Alan Greenspan advarte mot en slik utvikling.

Fordi Clinton hadde klart det kunststykket *samtidig* å øke de statlige inntektene og å redusere de statlige utgiftene, begge deler målt i prosent av bruttonasjonalproduktet (eller BNP), gikk George W. Bush i 2001 til dekket bord hva gjelder den statsfinansielle situasjonen. Hva skulle han bruke alle disse pengene til? Han kunne følge Clintons linje å *spare* dem. Han kunne bruke dem til *skattelettelser*. Eller fremtidige overskudd kunne reduseres ved å *øke statens utgifter*.

George W. Bush var klar i sitt valg: Skattene må ned – for enhver pris. I juni 2001 undertegnet han The Economic Growth and Tax Relief Act of 2001 (EGTRRA). Her ble det bestemt at skattesatser på inntekt skal settes ned med tre prosentpoeng for de tre satsene 28, 31 og 36 prosent. Den høyeste satsen på 39,6% skal ned til 35%. Lavere satser for inntektsskatt skal fases inn over tid. Tilsvarende skal føderal skatt på eiendom reduseres over tid, for helt å falle bort i 2010.

En viktig grunn til at Bush fikk sine forslag gjennom Kongressen, var at skattelettelsene var vedtatt å gjelde bare for en begrenset periode på inntil ti år. Med en slik begrensning – ”sunset” som det blir kalt – kan man nøye seg med at 50 (av 100) senatorer stemmer for. Uten tidsbegrensning krever skattelettelser et kvalifisert flertall på 60. I praksis betyr dette at eiendomsskatten tas helt bort ved starten av 2010, for så ved utgangen av dette året å vende tilbake til nivået ti år tidligere.

På mange hold ble EGTRRA møtt med kraftig motstand. Økonomer ved Brookings Institution, hvor jeg nylig har hatt et vel fem ukers forskningsopphold, var tidlig ute med å peke på de uheldige *fordelingsvirkningene* av denne skattepakken. Den øverste prosenten på inntektsskalaen øker sin inntekt etter skatt med over 6%. Øvrige grupper får mellom 0,8% og 2,8% mer å rutte med. De fattige minst. En slik virkning på inntektsfordelingen kommer i et underlig lys når vi vet at de aller rikeste har hatt en

betydelig raskere prosentvis vekst i inntekt etter skatt enn andre grupper de siste tyve årene.

Ettersom skattepakken til president Bush inneholder særlige gunstige ordninger for sparing for utdanning (college), finner William G. Gale og Peter R. Orszag, begge ved Brookings, at sparingen går noe opp, og at etterspørselen etter høyere utdanning øker. Lavere skatt har også positiv virkning på arbeidstilbudet; i gjennomsnitt vil folk velge å jobbe en halv prosent flere timer i året. Konsekvensen av økt arbeidstilbud, mer sparing i privat sektor og noe høyere utdanningsnivå er at bruttonasjonalproduktet (BNP) i 2011 er én prosent større.

Men medaljen har en bakside. Lavere skatt fører til lavere statlige inntekter, og dermed til lavere sparing på statens hånd. Nedgangen i offentlig sparing er større enn økningen i privat sparing. Det gir høyere rentenivå og lavere investeringer. Disse to siste effektene blir noe dempet ved import av kapital. Men kapital som kommer fra utlandet, har som konsekvens renter og overskudd til utlandet.

Samlet vurdert finner forskerne at EGTRRA – president Bushs skattepakke for 2001 – ikke har noen vekstfremmende virkning på amerikansk økonomi over tid. I modellen de anvender fører endringene i skattereglene til en svak nedgang i BNP i 2011 sammenlignet med om skattereglene var forblitt uendret. Andre forskere har kommet til lignende konklusjoner – det er vanskelig å se at skattepakken vil gi noen stimulans til økonomisk vekst over tid. Mer åpenbar er virkningen på inntektsfordelingen – de med mye får mer.

Så kommer 11. september 2001. USA er i krig mot terrorister. Senere blir det krig mot Afghanistan og Irak. Alt dette krever økte statlige utgifter. Det gjør også det nye departementet for indre sikkerhet ("Homeland Security").

Hendelsene 11. september skaper stor usikkerhet. Folk blir engstelige – og vil spare mer. Om alle samtidig øker sin sparing, vil samlet etterspørsel falle markant. Produksjonen går ned og arbeidsplasser går tapt. I en slik situasjon er det behov for en ekspansiv finanspolitikk. President Bush kommer med en ny skattepakke der hensikten er å stimulere den private etterspørselen. Sentralbanksjef Alan Greenspan følger opp med solide rentekutt. Han gir seg ikke før i juni i år, da den korte styringsrenten er nede på én prosent – det laveste nivå på mer enn 40 år.

Til tross for disse kraftfulle tiltakene fortsetter arbeidsløsheten å øke. En grunn for dette er den meget kraftige veksten i arbeidskraftens produktivitet; gjennom det siste året har denne produktiviteten steget med over fire prosent. Det betyr at for en gitt produksjon hvor det før måtte hundre arbeidstakere til, klarer man seg nå med 96. En annen grunn til den relativt høye arbeidsløsheten under Bush er svekket konkurranseevne gjennom en altfor sterk dollar. En korreksjon nedover av dollarens internasjonale verdi, som vi ser i disse dager, er helt på sin plass.

I sitt tredje år som president lykkes Bush nok en gang å få Kongressen med på nye skattelettelser. To tiltak skal nevnes; inntektsskatt på aksjeutbytte skal bort og planer for nedtrapping av skattesatser i loven av 2001 skal fremskyndes i tid.

President Bushs aggressive skatteutt har som konsekvens at de føderale inntektene går ned fra 20,8% av BNP i 2000 til 16,2% i 2004. Kanskje mer interessant er endringen i estimatet på statens budsjettbalanse: I januar 2001 – da Bush flyttet inn i Det hvite hus – ble det anslått et *overskudd* i statsfinansene på 397 milliarder dollar for budsjettåret 2004 (som går fra 1. oktober 2003 til 30. september 2004). I beregninger i august 2003 er dette tallet blitt endret til minus 480 milliarder dollar, dvs. en forverring på 877 milliarder dollar, tilsvarende 8 prosent av verdiskapningen i USA i 2004.

De statsfinansielle konsekvensene av president Bushs økonomiske politikk, slik de nå ser ut, nærmer seg det katastrofale. I tillegg kommer de fordelingsmessige konsekvensene, eller som Gale og Orszag sier: ”Hvordan kan man rettferdiggjøre en krig [mot terrorisme] ved å kutte i sosiale programmer som kommer dem med dårligst råd til gode, for deretter å redusere bevilgningene til disse programmene ytterligere, og således skape rom for nye skattereduksjoner til de rike?”

Hvorfor kjører president George W. Bush en så tøff linje? Troen på at lavere offentlige utgifter er hva som skal til for å hindre en uønsket ekspansjon i offentlig sektor – etter at han selv er gått fra borde – er én grunn. Ønsket om å bli gjenvalgt i 2004 er en annen. Om Bush blir gjenvalgt, kan det da tenkes at han gjør som president Reagan gjorde tidlig på 1980-tallet – setter opp skattene, når han innså at han har satt dem for mye ned?

I Amerika er *likhet i muligheter* viktigere enn *likhet i resultat*. Det er med på å gi amerikansk økonomi en dynamikk vi savner i Europa. En slik grunnleggende forskjell i synet på hva vi skal forstå med begrepet likehet er viktig å minne om når man sammenholder den økonomiske politikken på begge sider av Atlanterhavet. Janteloven har ikke særlig gjennomslag i Washington DC.