
NOUNorges offentlige utredninger **2003: 9**

Skatteutvalget

Forslag til endringer i skattesystemet

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. januar 2002.
Avgitt til Finansdepartementet 6. februar 2003.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0697-9

Sats/Trykk: AIT Trondheim AS/AIT Otta AS

Til Finansdepartementet

Ved kongelig resolusjon 11. januar 2002 ble det oppnevnt et utvalg for å foreta en bred vurdering av skatte- og avgiftssystemet og de bakenforliggende prinsippene. Skatteutvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 6. februar 2003

Arne Skauge
leder

Marianne Andreassen	Kåre Petter Hagen	Marianne Iversen
Hans Henrik Scheel	Peter Birch Sørensen	Jan Syversen
Finn Berg Jacobsen	Karen Helene Midelfart	Camilla Ongre
Mette I. Wikborg		

Ulf Pedersen

Bjørn Berre
Siren Solhaug
Odd Anders Bøyum
Michael Riis Jacobsen
Henriette Strandskogen Hjort
Vebjørn Wiken

Innhold

1	Mandat og sammendrag	11	2.3.6.10	Fradrag for premier til tjenestepensjonsordninger	41
1.1	Mandat og sammensetning	11	2.3.6.11	Innskudd til egen pensjonsordning	41
1.2	Avgrensning av arbeidet i forhold til mandatet	13	2.3.6.12	Gjeldsrenter	41
1.3	Sammendrag og utvalgets tilrådingen	13	2.3.6.13	Særfradrag for store sykdomsutgifter	41
1.3.1	Skatte- og avgiftssystemets rolle	13	2.3.6.14	Særfradrag for alder og uførhet mv.	41
1.3.2	Langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken	15	2.3.6.15	Særfradrag for faktisk forsørgelse	41
1.3.3	Skattegrunnlag og satser	17	2.3.6.16	Underholdsbidrag	41
1.3.4	Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen	20	2.3.6.17	Underskudd	41
1.3.5	Nærmere om utvalgets forslag til utbytteskatt med skjerming (aksjønærmodellen)	24	2.3.6.18	Boligsparing for ungdom (BSU)	42
1.3.6	Skattlegging av formue, fast eiendom og arv	26	2.3.7	Skattlegging av naturalytelser	42
1.3.7	Forholdet til utlandet	27	2.3.8	Barnetrygd	42
1.3.8	Indirekte skatter	28	2.3.9	Skatt på kapitalavkastning, formue og eiendom	42
1.3.9	Proveny- og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag	29	2.3.9.1	Renter mv.	42
2	Skatte- og avgiftssystemet i Norge	33	2.3.9.2	Gevinst og inntekt av egen bolig ...	42
2.1	Innledning	33	2.3.9.3	Aksjeutbytte og -aksjegevinst	43
2.2	Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter	33	2.3.9.4	Formuesskatt	44
2.3	Beskatning av personer	34	2.3.9.5	Eiendomsskatt	45
2.3.1	Generelle regler for beskatning av personer	34	2.3.9.6	Skatt på arv og gave	45
2.3.2	Lønnstakere	34	2.4	Skattlegging av næringsvirksomhet	45
2.3.3	Pensjonister	38	2.4.1	Generelle regler og begreper	45
2.3.4	Personlige næringsdrivende	39	2.4.1.1	Beskatning av ulike eierformer	45
2.3.5	Delingsmodellen	39	2.4.1.2	Inntekter og kostnader	46
2.3.6	Sentrale fradrag i inntekt og skatt for personlige skattytere	39	2.4.1.3	Avskrivninger	46
2.3.6.1	Personfradrag (tidligere klassefradrag)	39	2.4.1.4	Skattefradrag for FoU-utgifter	47
2.3.6.2	Minstefradrag	40	2.4.2	Skattlegging av petroleumsvirksomhet	47
2.3.6.3	Særskilt fradrag i arbeidsinntekt ("lønsfradraget")	40	2.4.3	Kraftverksbeskatning	48
2.3.6.4	Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn	40	2.4.4	Skipsfart	49
2.3.6.5	Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeid	40	2.4.5	Jord- og skogbruk	49
2.3.6.6	Fradrag for gaver til frivillige organisasjoner	40	2.5	Indirekte skatter (avgifter)	50
2.3.6.7	Fradrag for innbetalt fagforeningskontingent	40	2.5.1	Tollavgifter	50
2.3.6.8	Særskilte skattefradrag for bosatte i Nord-Troms og Finnmark	40	2.5.2	Merverdiavgiften	51
2.3.6.9	Sjømanns- og fiskerfradrag	40	2.5.3	Særavgifter	51
			2.5.3.1	Avgifter på alkohol og tobakk	51
			2.5.3.2	Motorvognavgifter	51
			2.5.3.3	Avgifter på oljeprodukter	54
			2.5.3.4	Andre miljøavgifter	54
			2.5.3.5	Andre avgifter	55
			3	Evaluering av skattereformen 1992	57
			3.1	Innledning og oppsummering	57
			3.2	Skattereformen 1992	57
			3.2.1	Bakgrunn, prinsipper og mål	57
			3.2.2	Viktige endringer i forbindelse med skattereformen	59
			3.2.2.1	Generelt	59
			3.2.2.2	Fastsettelse av skattepliktig inntekt fra virksomhet	59

3.2.2.3	Inntektsbeskatning av selskap og deltakere	60	4.4.1	Utfordringer knyttet til økt skattekonkurransen	88
3.2.2.4	Skatt på formue	60	4.4.2	Empiri om skattekonkurransen	90
3.2.3	Større endringer etter reformen	61	4.4.3	Internasjonalt samarbeid om skattepolitikk	93
3.2.3.1	Korreksjonsinntekt	61	4.4.4	Mulige gevinster av å samordne skattepolitikk internasjonalt	94
3.2.3.2	Kraftverk	61	4.5	Sammenligning av skattenivået i Norge med andre land	96
3.2.3.3	Rederibeskatning	61	4.5.1	Effektive skattesatser på investeringer - Mannheimstudien	96
3.3	Effektivitetsvirkninger av skattereformen	61	4.5.2	Formelle skattesatser på kapital og arbeid	98
3.3.1	Innledning	61	4.5.3	Effektive gjennomsnittsskatter basert på bakoverskuende skattegrunnlag	102
3.3.2	Empiriske studier av velferdsgevinster av skattereformen	62	4.5.4	Skatt som andel av BNP	103
3.3.3	Virkninger på sparingen	62	5	Skatte- og avgiftssystemet - oppgaver og hovedprinsipper ...	106
3.3.4	Investeringer og lønnsomhet	63	5.1	Innledning	106
3.3.5	Utviklingen i aksjeutbytter	65	5.2	Kort om hovedoppgavene til offentlig sektor	106
3.3.6	Virkninger på arbeidstilbudet	66	5.3	Generelt om skatte- og avgiftssystemets rolle og utforming	107
3.3.7	Utviklingen i skatter fra bedriftene	67	5.3.1	Oppgaver som er tillagt skatte- og avgiftssystemet	107
3.3.8	Egenkapital og utenlandsk eierskap	68	5.3.2	Skatte- og avgiftssystemets viktigste rolle er som inntektskilde	108
3.4	Fordelingsvirkninger av skattereformen	69	5.3.3	Kort om retningslinjer for utforming av skatte- og avgiftspolitikken	108
3.4.1	Innledning	69	5.3.4	Erfaringer fra skattereformen	109
3.4.2	Inntektsfordelingen 1986-2000 basert på inntektsstatistikk	70	5.3.5	Prinsipper for skattlegging av bedrifts- og kapitalinntekter i en åpen økonomi	110
3.4.3	Inntektsutviklingen med et mer fullstendig inntektsbegrep	71	5.3.6	Betydningen av internasjonalisering på andre områder	113
3.4.4	Skattens bidrag til inntektsutjevning	72	5.4	Skatter og avgifter som virkemiddel	115
3.4.5	Skatt i et livsløpsperspektiv	73	5.4.1	Innledning	115
3.5	Administrative konsekvenser	74	5.4.2	Generelt om skatt vs. direkte støtte som virkemiddel	115
3.5.1	Innledning	74	5.5	Skatter og avgifter i fordelingspolitikken	116
3.5.2	Utvidet skattegrunnlag	75	5.5.1	Kort om mål og virkemidler i fordelingspolitikken	116
3.5.3	Aksjegevinstbeskatning	75	5.5.2	Skatter og avgifter som fordelingspolitisk virkemiddel	117
3.5.4	Utbytte på aksjer – innføring av korreksjonsinntekt	75	5.5.2.1	Avgiftssystemet	117
3.5.5	Delingsmodellen	75	5.5.2.2	Inntektsbeskatningen av bedrifter	118
3.5.6	Deltakerligning etter nettometoden	76	5.5.2.3	Inntekts- og formuesbeskatningen av personer	119
3.5.7	Realisasjonsprinsippet	76	5.5.3	Skatt vs. direkte overføringer	121
3.5.8	Overgangsregler	76	5.6	Markedskorrigerende skatter og avgifter	122
4	Internasjonale utviklingstrekk ..	78	5.6.1	Innledning	122
4.1	Oppsummering	78			
4.2	Generelt om internasjonalisering og mobilitet i skattegrunnlagene ...	79			
4.2.1	Produktmarkedene	79			
4.2.2	Kapitalmarkedene	79			
4.2.3	Arbeidsmarkedene	82			
4.3	Internasjonalisering og skatt	83			
4.3.1	Skattenivåets betydning for mobiliteten av kapital	83			
4.3.2	Skattenivåets betydning for mobiliteten av arbeidskraft	87			
4.3.3	Skattenivåets betydning for mobiliteten av forbruk	88			
4.4	Internasjonale utviklingstrekk i skattleggingen	88			

5.6.2	Grønne skatter	122	7.3.4.8	Skattefradrag for FoU	161
5.6.3	FoU	124	7.4	Skattegrunnlaget for personlige kapitalinntekter	161
5.6.4	Næringsklynger	125	7.4.1	Innledning	161
5.7	Skatter og avgifter i nærings- og distriktspolitikken	126	7.4.2	Bolig	162
5.7.1	Næringspolitikk	126	7.4.3	Aksjeutbytte og gevinst ved realisasjon av aksjer	162
5.7.2	Distriktspolitik	129	7.5	Særskilte inntektsfradrag for personer	162
5.8	Skattefavorisering av pensjoner og sosiale ytelser	131	7.5.1	Innledning	162
5.9	Skattesubsidier i inntektsbeskatningen av personer	132	7.5.2	Særskilte inntektsfradrag	163
5.10	Skatter og avgifter i konjunkturstyringen	134	7.5.2.1	Frdrag for fagforeningskontingent	163
			7.5.2.2	Frdrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted	163
6	Langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken	136	7.5.2.3	Frdrag for pendlerutgifter	163
6.1	Innledning	136	7.5.2.4	Særskilt fradrag for sjøfolk	164
6.2	Hvor stabil og forutsigbar har skattepolitikken vært?	137	7.5.2.5	Særfradrag for fiskere	165
6.2.1	Innledning	137	7.5.2.6	Særskilt fradrag i alminnelig inntekt i Finnmark og Nord-Troms	165
6.2.2	Perioden 1970-1980	137	7.5.2.7	Boligsparing for ungdom (BSU)	165
6.2.3	Perioden 1980-1992	139	7.5.2.8	Gaver til visse frivillige organisasjoner	165
6.2.4	Perioden etter 1992	139	7.5.3	Sosialt begrunnede fradrag og særordninger	166
6.2.5	Enkelte konklusjoner	141	7.5.3.1	Innledning	166
6.3	Årsaker til endringer og ustabilitet i skattepolitikken	141	7.5.3.2	Skatteklasse 2	166
6.4	Hvordan oppnår en bedre stabilitet og forutsigbarhet?	144	7.5.3.3	Særfradrag for forforsørgelse	167
6.5	Er prosedyrer som begrenser stortingsflertallets handlefrihet på kort sikt udemokratiske?	148	7.5.3.4	Særfradrag for usedvanlig store kostnader ved sykdom	167
6.6	Utvalgets forslag	150	7.5.3.5	Foreldrefradrag	167
7	Fastsettelse av inntektsskattegrunnlaget	153	7.6	Skattlegging av naturalytelser	168
7.1	Sammendrag	153	7.6.1	Innledning	168
7.2	Prinsipiell innledning	153	7.6.2	Empiri om fordelingsvirkninger av naturalytelser	168
7.2.1	Næringsbeskatningen	153	7.6.3	Utvalgets vurderinger og forslag ...	168
7.2.2	Personbeskatningen	155	8	Satser og fradrag i inntektsbeskatningen	171
7.3	Skattegrunnlaget for beskatning av næringsvirksomhet	155	8.1	Innledning og oppsummering	171
7.3.1	Innledning	155	8.2	Hovedtrekk og enkelte problemstillinger i gjeldende satsstruktur	173
7.3.2	Forholdet mellom skatte- og regnskapslovgivningen	156	8.2.1	Gjeldende regler	173
7.3.3	Nærmere om konkrete forskjeller mellom skatte- og regnskapsreglene	156	8.2.2	Satsforskjeller	173
7.3.4	Utvalgets vurdering	157	8.2.3	Bunnfradrag og fradagsstruktur ..	174
7.3.4.1	Innledning	157	8.2.4	Pensjonistbeskatningen	174
7.3.4.2	Driftsmidler	157	8.3	Skattesatsen på alminnelig inntekt	175
7.3.4.3	Fordringer	158	8.3.1	Innledning	175
7.3.4.4	Finansielle instrumenter	158	8.3.2	Virkninger av økt skatt på alminnelig inntekt	175
7.3.4.5	Underskudd	159	8.3.3	Utvalgets vurderinger og forslag ...	177
7.3.4.6	Rederibeskatningen	159	8.4	Trygdeavgift og arbeidsgiveravgift	177
7.3.4.7	Primærnæringene	160	8.5	Toppskatt	178
			8.5.1	Innledning	178
			8.5.2	Proveny- og fordelingsvirkninger av ulike endringer i toppskatten	178

8.5.3	Utvalgets vurderinger og forslag ...	179	10.1	Innledning	208
8.6	Fradragsstrukturen for lønn, trygd og pensjonsinntekter	180	10.2	Hovedtrekk i og økonomiske egenskaper ved modellen	208
8.6.1	Innledning	180	10.2.1	Kan erstatte delingsmodellen for aktive aksjonærer	208
8.6.2	Fradragsstrukturen for lave lønnsinntekter	180	10.2.2	Hovedtrekk i modellen	209
8.6.3	Fradragsstrukturen for pensjons- og trygdeinntekter	182	10.2.3	Nøytralitetsegenskaper ved utvalgets forslag	210
8.6.4	Utvalgets samlede forslag til forenklet fradragsstruktur	184	10.2.4	Nøytral utbytteskatt under usikkerhet	211
9	Alternativer for å integrere person- og selskapsbeskatningen	185	10.3	Nærmere om utformingen av modellen	212
9.1	Innledning	185	10.3.1	Innledning	212
9.2	Delingsmodellen	186	10.3.2	Aksjens skjermingsfradrag	212
9.2.1	Bakgrunn	186	10.3.3	Tapsfradrag ved realisasjon av aksjer	214
9.2.2	Vurdering av delingsmodellen	186	10.3.4	Fastsettelse av skjermingsrenten ..	215
9.3	Utbytteskatt uten skjerming	188	10.3.5	Forholdet til utlandet	216
9.3.1	Innledning	188	10.3.6	Beskyttelsesregler i forhold til uttak i form av lån	216
9.3.2	Hvem modellen skal gjelde for	190	10.3.7	Konsekvenser for trygderettigheter	216
9.3.3	Forholdet til gevinstbeskatningsreglene	191	10.4	Hvem modellen skal gjelde for	216
9.3.4	Omgåelses- og tilpasningsmuligheter	192	10.4.1	Aksjeselskaper og likestilte selskaper	216
9.4	Ekstra skatt på netto kapitalinntekter	193	10.4.2	Beskatning av utbytter og gevinster for selskaper	218
9.4.1	Innledning	193	10.4.3	Deltakerlignede selskaper og enmannsforetak	218
9.4.2	Skattegrunnlaget	193	10.5	Omgåelses- og tilpasningsmuligheter	220
9.4.3	Forholdet til gevinstbeskatningen ..	194	10.5.1	Egenkapital og fremmedkapital	220
9.4.4	Vurdering av modellen	194	10.5.2	Omgåelsesmuligheter knyttet til utlandet	221
9.5	Økt skatt på avkastning over alternativavkastningen	195	10.5.3	Tilordning av skjermingsfradraget ..	223
9.5.1	Innledning	195	10.6	Administrative konsekvenser	223
9.5.2	KAF-modeller	196	10.7	Overgangsregler	225
9.5.2.1	Skjermingsgrunnlaget	196	11	Nærmere om gjeldende delingsmodell	226
9.5.2.2	Framføring av ubenyttet skjermingsfradrag	197	11.1	Innledning	226
9.5.2.3	Skjermingsrenten	198	11.2	Nærmere om gjeldende delingsmodell	226
9.5.2.4	Forholdet til gevinstbeskatningen ..	198	11.2.1	Reglene før 1992 om beskatning av næringsdrivendes arbeidsavkastning	226
9.5.2.5	Nærmere om hvem modellen skal gjelde for	198	11.2.2	Aarbakkegruppens vurdering	227
9.5.3	Aksjonærmodellen	198	11.2.3	Generelt om delingsmodellen	228
9.5.3.1	Hovedtrekk og problemstillinger ...	199	11.2.4	Nærmere om utformingen av gjeldende delingsmodell	229
9.5.3.2	Administrative forhold	200	11.2.4.1	Kriterier for deling	229
9.6	Spare- og investeringsmodellen	200	11.2.4.2	Prinsippene for å beregne skatt for delingspliktige	230
9.6.1	Innledning	200	11.3	Endringer i delingsmodellen etter 1992	232
9.6.2	Toppskattegrunnlaget	201			
9.6.3	Noen problemstillinger knyttet til SI-modellen	204			
9.7	Utvalgets vurderinger – en oppsummering	205			
10	Nærmere om utvalgets forslag – en utbytte- og gevinstbeskatning med skjerming	208			

11.4	Empiri om delingspliktige virksomheter og tilpasninger til delingsmodellen	234	12.4.1.1	Boligbeskatning	259
11.4.1	Aksjeselskaper	234	12.4.1.2	Eiendomsskatt	261
11.4.2	Næringsdrivende og deltagerlig-nede selskaper	235	12.4.2	Virkninger av dagens beskatning av bolig og annen fast eiendom	261
11.4.3	Tilpasninger til delingsmodellen ...	236	12.4.2.1	Proveny	261
11.5	Utvalgets vurderinger og forslag ...	240	12.4.2.2	Effektiv ressursbruk	262
11.5.1	Innledning	240	12.4.2.3	Fordeling	263
11.5.2	Endringer i reglene om fastsettelse av beregnet personinntekt	240	12.4.3	Eiendomsskatteutvalgets forslag ...	264
11.5.2.1	Kapitalavkastningsgrunnlaget (KAG)	240	12.4.4	Ulike måter å skattlegge bolig og annen fast eiendom – utvalgets vurderinger	265
11.5.2.2	Kapitalavkastningsraten	243	12.4.4.1	Effektiv fordelsbeskatning av bolig	265
11.5.2.3	Vurdering av skjermingstiltak	243	12.4.4.2	Fradrag for private gjeldsrenter	266
11.5.3	Endringer for å redusere tilpasninger ut av delingsmodellen	244	12.4.4.3	Eiendomsskatt - et alternativ til fordelsbeskatningen	266
11.5.3.1	Eierkravet	244	12.4.4.4	Andre alternativer til fordelsbeskatning av bolig	267
11.5.3.2	Identifikasjon	245	12.4.4.5	Boligskatt og boligpriser	267
11.5.3.3	Aktivitetskravet	246	12.4.4.6	Skjermingsregler	268
11.5.4	Modell der arbeidsavkastningen fastsettes direkte	246	12.4.5	Utvalgets forslag	268
12	Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv	248	12.5	Arveavgift	268
12.1	Innledning og oppsummering	248	12.5.1	Gjeldende rett	269
12.2	Beskatning av formue, fast eiendom og arv i Norden og i andre OECD-land	250	12.5.2	Hovedtrekk i arveavgiftsutvalgets forslag	269
12.3	Formuesskatt	251	12.5.3	Utvalgets vurderinger av arveavgiften	270
12.3.1	Gjeldende regler	251	12.5.4	Utvalgets forslag	270
12.3.2	Formuesskattens virkninger for ressursbruken	252	13	Skattlegging av grenseoverskridende virksomhet	271
12.3.2.1	Formuesskattens virkning på omfanget av sparingen	252	13.1	Innledning og sammendrag	271
12.3.2.2	Formuesskattens virkning på sammensetningen av sparingen	252	13.2	Beskatning av utenlandsinntekt – nærmere om utbytteskatt	271
12.3.2.3	Formuesskatten og flytting av skattegrunnlag m.m.	253	13.2.1	Innledning	271
12.3.3	Formuesskattens fordelingsvirkninger	254	13.2.2	Gjeldende regler	272
12.3.4	Alternative modeller for endringer i formuesskatten	255	13.2.2.1	Innledning	272
12.3.4.1	Høyere og mer ensartet verdsetting av formuesobjektene og lavere skattesats	256	13.2.2.2	Nærmere om dobbeltbeskatning ...	272
12.3.4.2	Lavere og mer ensartet verdsetting av formueskomponentene og uendret skattesats	257	13.2.2.3	Valg av metode for å unngå dobbeltbeskatning - begrunnelsen for gjeldende regler	273
12.3.4.3	Avvikling av formuesskatten	258	13.2.2.4	Fradrag i norsk skatt for skatt betalt til fremmed stat	273
12.3.4.4	Vurdering av fritak for ”arbeidende kapital”	259	13.2.2.5	Fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte mv. for aksjeselskap	274
12.4	Skatter på bolig og annen fast eiendom	259	13.2.2.6	Eksempler på beskatning av utenlandsinntekt	274
12.4.1	Gjeldende rett	259	13.2.2.7	Finansdepartementets foreliggende forslag til endringer i kreditreglene	274
			13.2.3	Regler for skattlegging av utbytte i andre land	275
			13.2.3.1	Storbritannia	276
			13.2.3.2	USA	276

13.2.3.3	Tyskland	276	15	Proveny- og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag	294
13.2.3.4	Frankrike	276	15.1	Innledning og bakgrunn for forslagene	294
13.2.3.5	Sverige	277	15.2	Provenyvirkninger av utvalgets forslag	295
13.2.3.6	Danmark	277	15.3	Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag	297
13.2.3.7	Finland	278	15.3.1	Økt vekt på horisontal likhet	297
13.2.4	Dobbeltbeskatning og nøytralitet ..	278	15.3.2	Fortsatt betydelig omfordeling i skattesystemet	298
13.2.4.1	Innledning	278	15.4	Provenynøytrale alternativer	300
13.2.4.2	Prinsipiell vurdering av kapitaleksportnøytralitet og kapitalimportnøytralitet	278			
13.2.4.3	Hvor godt ivaretar de ulike metodene hensynet til nøytralitet?	280			
13.2.4.4	Administrative egenskaper ved de ulike metodene	281			
13.2.5	Utvalgets vurderinger og forslag ...	281	Vedlegg		
13.3	Nærmere om omorganisering av selskaper over landegrensener	283	1	Neutral udbyttebeskatning	303
13.3.1	Innledning	283	2	"Generalitet", "delegasjon" og "uavhengighet" som bidrag til langsiktig skattepolitikk	324
13.3.2	Lempningspraksis i Finansdepartementet	283	3	Mindretallsparlamentarisme, stabilitet og langsiktighet	331
13.3.3	Fusjonsdirektivet til EU	284	4	Begrensning av handlefrihet for å sikre langsiktig konsistens i den økonomiske politikken: Teori og internasjonale erfaringer fra det finanspolitiske området	343
13.3.3.1	Generelt om fusjonsdirektivet	284	5	Egenkapital og utenlandsk eierskap	372
13.3.3.2	Nærmere om fusjonsdirektivet	285	6	Synkende skatteprogressivitet i Norge på 90-tallet. I hvilken grad har skatteendringene i perioden bidratt til dette?1)	385
13.3.3.3	Forholdet mellom norsk rett og fusjonsdirektivet	286	7	Kapitalinntekt og inntektsulikhet ...	399
13.3.4	Utvalgets vurderinger og forslag ...	286	8	Om å beregne leieverdien av egen bolig i analyser av inntektsulikhet .	413
14	Indirekte beskatning	288	9	Relevante skatteregler i Sverige, Danmark og Finland	421
14.1	Prinsipper for indirekte beskatning	288			
14.2	Avgifter som inntektskilde for staten	289			
14.3	Utvalgets vurderinger og forslag ...	291			

Kapittel 1

Mandat og sammendrag

1.1 Mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av 11. januar 2002 fra Finansdepartementet ble det nedsatt et utvalg med følgende mandat:

"1 Bakgrunn

Skatte- og avgiftssystemet skal ivareta proveny- og fordelingshensyn og bidra til en effektiv utnyttelse av naturressurser, arbeidskraft og kapital. Skal en oppnå dette, bør viktige deler av skatte- og avgiftssystemet bygge på gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak. Samtidig bør det legges mer vekt på langsiktige hensyn når prinsippene og politikken utformes. Dette kan også bidra til økt forutsigbarhet om framtidige rammebetingelser.

Skattereformen av 1992 var en gjennomgripende og prinsipielt fundert reform av inntektsbeskatningen, særlig innenfor bedrifts- og kapitalbeskatningen. Det var imidlertid viktige områder som ikke ble endret, blant annet formuesbeskatningen, boligbeskatningen og særregler for primærnæringene. Etter 1992 er skattesystemet blitt endret en rekke ganger, delvis på bekostning av de prinsippene som skattereformen bygde på. Flere betydelige endringer i skattereglene er også vedtatt for så å bli reversert kort tid etter, blant annet avskrivningssatser, utbytteskatt og konjunkturavgift på bygg. Dette har trolig bidratt til å svekke forutsigbarheten i skattepolitikken, noe som er uheldig ift. å skape stabile rammevilkår særlig for næringslivet.

Den store satsforskjellen i beskatningen av arbeids- og kapitalinntekter skaper spenninger i skattesystemet. Problemene har økt etter 1992 som følge av at marginalskatten på høye arbeidsinntekter har økt betydelig, dels i form av økt toppskatt og dels i form av økt arbeidsgiveravgift på høye lønnsinntekter. Samtidig har delingsmodellen blitt endret flere ganger etter 1992, hovedsakelig i lempelig retning. Resultatet er at både motivene og mulighetene til tilpasninger til delingsmodellen har økt, gjennom å få det som reelt sett er arbeidsavkastning til å bli skattlagt som kapitalinntekt. Det er samfunnsøkonomisk uheldig dersom det brukes store ressurser på tilpasninger hvis viktigste formål

er å spare skatt. Det fører dessuten til en skattemessig forskjellsbehandling av høy arbeidsavkastning, blant annet avhengig av om den enkelte driver slik skattetilpasning eller ikke, og til å svekke den faktiske inntektsutjevningen gjennom skattesystemet.

I tillegg kan økt mobilitet av kapital, og etter hvert også arbeidskraft, og internasjonale forpliktelser innebære at skatte- og avgiftspolitikken i andre land legger begrensninger både på skatte- og avgiftsnivået i Norge og på hvordan vi kan utforme enkelte skatte- og avgiftsregler.

På denne bakgrunn oppnevnes et ekspertutvalg som skal foreta en bred vurdering av skatte- og avgiftssystemet og de bakenforliggende prinsippene. Utvalget bør bygge videre på prinsippene fra skattereformen av 1992, blant annet ved å legge vekt på brede skattegrunnlag og relativt lave skattesatser.

Det er videre en fordel om disse prinsippene får en så bred forankring som mulig, herunder blant næringslivets organisasjoner. På denne bakgrunn vil Finansdepartementet også oppnevne en referansegruppe etter at utvalget er nedsatt.

2 Nærmere om mandatet

Utredningen skal organiseres i to hoveddeler, der den første delen skal danne det prinsipielle grunnlaget for konkrete anbefalinger i del to.

Del I Mål og prinsipper

1. De viktigste målene for skatte- og avgiftspolitikken er å bidra til offentlige inntekter, utjevning av inntekter og levekår og til effektiv ressursutnyttelse. På bakgrunn av bl.a. disse overordnede målene bes utvalget om å vurdere arbeidsdelingen mellom de ulike delene av skatte- og avgiftspolitikken, og mellom skattepolitikken og andre politikkområder. Utvalget bør herunder vurdere i hvilken grad endringer i skattesystemet alene kan bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse.
2. Utvalget skal spesielt vurdere hvordan hovedprinsippene for inntekts- og formuesbeskatningen bør utformes. I disse vurderingene må det tas hensyn til følgende:
 - i. En effektiv ressursutnyttelse. Skatte- og avgiftsreglene bør utformes med sikte

- på å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning lave, dvs. det bør være et best mulig samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det kan blant annet tilsi størst mulig grad av skattemessig nøytralitet og likebehandling av ulike typer kapital og næringer, og at skattleggingen bør være uavhengig av om inntektene opptjenes av privatpersoner eller selskaper, og uavhengig av hvordan investeringer finansieres. Videre må en ta hensyn til hvilken virkning beskatningen har på etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft.
- ii. Fordeling. Skatte- og avgiftssystemet skal, sammen med bl.a. overførings-systemet og en økonomisk politikk for full sysselsetting, bidra til en utjevning av inntektsforskjeller. Det bør vurderes hvilke elementer i skatte- og avgiftssystemet som er mest effektive som fordelingspolitiske virkemidler, med særlig vekt på tiltak overfor lavinnteksgrupper.
 - iii. Internasjonal mobilitet. Det skal vurderes om skatte- og avgiftssystemet er godt nok tilpasset økt internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft, og at bedrifter kan være lokalisert i mange land.
 - iv. Enkelhet. Skatte- og avgiftsreglene bør være enkle og oversiktlige, bl.a. for å redusere de administrative kostnadene og mulighetene for rent skattemotiverte disposisjoner. En må herunder ta nødvendig hensyn til at myndighetene har begrenset informasjon om skattyterne og om hvilke enkeltdisposisjoner som er mest lønnsomme. Skattyterne bør stimuleres til å benytte ressursene til produktive formål i stedet for til skatteplanlegging.
3. Forholdet mellom skatt på arbeid og kapital vil være et sentralt spørsmål i en reform av inntektsbeskatningen. Utvalget bes vurdere mulighetene for å redusere forskjellen mellom den høyeste samlede marginalsattesatsen på hhv. arbeids- og kapitalinntekter. Utvalget skal herunder vurdere muligheten for å oppheve dagens delingsmodell helt eller delvis.
 4. Endringer i formuesbeskatningen vurderes i sammenheng med en gjennomgang av skattereglene for øvrig.
 5. Utvalget bes komme med en vurdering av skatteregler og -nivå i Norge i forhold til andre land, med utgangspunkt i tilgjengelig empirisk materiale. Et hovedfokus bør være på næringslivets konkurransevne i en internasjonal sammenheng, herun-

der hvilken betydning skatt har for bedrifters lokaliseringsbeslutninger sammenlignet med andre faktorer.

6. Utvalget bes om å drøfte betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i skatte- og avgiftspolitikken, og hvordan dette eventuelt kan forbedres både gjennom utforming av regelverket og gjennom endringer i de institusjonelle rammene og beslutningsprosedyrene knyttet til fastsettelsen av skatte- og avgiftsreglene.

Del II Forslag til endringer i reglene

I utredningens del II skal utvalget foreslå konkrete skisser til endringer i inntekts- og formuesbeskatningen på bakgrunn av de prinsipielle vurderingene som er gitt i del I av utredningen. Hovedfokuset skal være på nærings- og kapitalbeskatningen. Utvalget skal i tillegg foreslå endringer i beskatningen av arbeidsinntekter, først og fremst tiltak som reduserer forskjellen i skattleggingen av arbeid og kapital. Utvalget kan også foreslå endringer i andre deler av skatte- og avgiftssystemet.

Minst ett av utvalgets alternativer skal gi om lag uendrede skatte- og avgiftsinntekter. Utvalget skal i tillegg vurdere hvordan en bør disponere en samlet årlig netto skattelettelse på i størrelsesorden 8-10 mrd. kroner i inntekts- og formuesbeskatningen, og hvilke skattelettelser som bør prioriteres høyst.

Utvalget skal gi en vurdering av de langsiktige virkningene på arbeidstilbud, sparing og investering av de ulike forslagene til endringer i skattereglene.

3 Prosedyrer og tidsfrister

Finansdepartementet vil oppnevne en referansegruppe bestående av sentrale næringslivsorganisasjoner og supplerende faglig ekspertise. Utvalget skal drøfte sine forslag til prinsipper og mål for skatte- og avgiftssystemet, og tilhørende endringer i skattereglene, med referansegruppen. Det tas sikte på at referansegruppens synspunkter skal refereres i utvalgets innstilling.

Utvalget skal selv vurdere i hvilken grad den i tillegg ønsker å trekke inn annen ekstern ekspertise, for eksempel i form av utredninger og seminarer.

Utvalget skal levere sin innstilling innen utgangen av 2002. Utvalget kan vurdere om det ønsker å levere en delinnstilling underveis eller en samlet innstilling."

Utvalget har hatt følgende sammensetning:
 Administrerende direktør Arne Skauge, Bærum (leder)
 Konserndirektør Marianne Andreassen, Oslo
 Professor Kåre Petter Hagen, Bergen

Advokat Marianne Iversen, Oslo
 Stabsdirektør Finn Berg Jacobsen, Oslo
 Professorstipendiat Karen Helene Midelfart, Bergen
 Seniorrådgiver Camilla Ongre, Oslo
 Ekspedisjonssjef Hans Henrik Scheel, Bærum
 Advokat Jan Syversen, Oslo
 Professor Peter Birch Sørensen, København
 Avdelingsdirektør Mette I. Wikborg, Oslo

Utvalgets sekretariat har bestått av prosjektleder Ulf Pedersen, Finansdepartementet (leder); lov- rådgiver Bjørn Berre, Finansdepartementet; seniorrådgiver Odd Anders Bøyum, Skattedirektoratet; rådgiver Henriette Strandskogen Hjort, Finansdepartementet; underdirektør Siren Solhaug, Finansdepartementet, seniorrådgiver Vebjørn Wiken, Finansdepartementet og førstekonsulent Michael Riis Jacobsen, Finansdepartementet.

Utvalget har i perioden fra 31. januar 2002 til 21. januar 2003 avholdt 13 møter. Forsker Erik Fjærli, Statistisk sentralbyrå; dr.oecon. Rune Jansen Hagen, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole; forsker Torbjørn Hægeland, Statistisk sentralbyrå; professor Bjørn Erik Rasch, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo; professor dr.juris Eivind Smith, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, professor Peter Birch Sørensen (utvalgsmedlem), Institutt for samfunnsøkonomi, Københavns Universitet; forsker Rolf Aaberge, Statistisk sentralbyrå, og forsker Thor Olav Thoresen, Statistisk sentralbyrå har bidratt med vedlegg til rapporten. På grunn av det omfattende mandatet, fikk utvalget forskjøvet tidsfristen fra 31. desember 2002 til 6. februar 2003.

Utvalget har hatt fire møter med referansegruppen og har i tillegg mottatt en rekke skriftlige innspill, både fra referansegruppens medlemmer og fra andre aktører. Referansegruppen har bestått av følgende medlemmer:

Svein Longva, Statistisk sentralbyrå (leder)
 Akademikerne (Ola Løberg)
 Bedriftsforbundet (Marit Graff Hagen)
 Den Norske Advokatforening (Christian Bruusgaard)
 Den norske Revisorforening (Per Hanstad)
 Finansnæringens Hovedorganisasjon (Bjørn Harald Martinsen)
 Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (Lars Haartveit)
 IKT-Norge (Tom Scharning)
 Landsorganisasjonen i Norge (Liv Sannes/Eystein Gjelsvik)
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (Svein Harald Wiik)

Norges Bondelag (Knut Hoff)
 Norges Fiskarlag og Fiskebåtrederens Forbund (Jan Ivar Maråk, Erling Holmeset jr. (varamedlem))
 Norges Rederiforbund (Bjørn Sjaastad)
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag (Svein Løken)
 Norsk Investorforum (Ernst Ravnaas)
 Næringslivets Hovedorganisasjon (Tor Steig/Grete Dybsjord)
 Skattebetalerforeningen (Åse Bjøntegård)
 Sparebankforeningen (Karl Seip)
 Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (Erik Orskaug)
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (Bjørn Tore Stølen)

1.2 Avgrensning av arbeidet i forhold til mandatet

Utvalget vil peke på at mandatet er vidt og åpner for å vurdere de fleste sidene ved skatte- og avgiftssystemet, herunder skatte- og avgiftssystemets plass i den økonomiske politikken. Samtidig peker mandatet på at visse sider av skatte- og avgiftssystemet skal vektlegges i arbeidet, jf. punkt 1-6 i mandatets del I. Mandatet sier at nærings- og kapitalbeskatningen skal være i fokus. Utvalget skal i tillegg foreslå endringer i beskatningen av arbeidsinntekt, først og fremst tiltak som reduserer forskjellen i skattleggingen av arbeid og kapital.

Utvalget har bl. a. ikke vurdert visse avgifter og deler av skattesystemet, herunder kraftverks- og petroleumsbeskatningen. På begge områdene har det nylig vært gjennomført brede utredninger og endringer, og utvalget har derfor ikke prioritert å vurdere dette på nytt.

1.3 Sammendrag og utvalgets tilrådinger

1.3.1 Skatte- og avgiftssystemets rolle

Utvalget er bedt om å vurdere *arbeidsdelingen* mellom de ulike delene av skatte- og avgiftspolitikken, og mellom skattepolitikken og andre politikkområder. Både næringspolitiske, distriktpolitiske, miljøpolitiske og sosiale oppgaver blir gjerne tillagt skatte- og avgiftssystemet. Det ligger utenfor dette utvalgets mandat å vurdere de politiske prioriteringene og målene, og om det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er riktig at det offentlige griper inn på ulike områder. Det kan imidlertid være behov for å klargjøre skatte- og avgiftssystemets rolle i virkemiddelbruken.

Utvalget vil understreke at skatte- og avgiftssystemets viktigste oppgave er å finansiere offentlig ressursbruk, og at dette legger klare begrensninger på hva skatte- og avgiftssystemet bør brukes til i tillegg. Utvalget mener likevel at skatter og avgifter kan være egnet til å:

- bidra til å omfordele inntekt og formue, hovedsakelig gjennom en progressiv inntektsbeskatning
- korrigere for en del typer markedssvikt, for eksempel miljøskadelige utslipp, gjennom bruk av avgifter
- bidra i distriktspolitikken, gjennom geografisk differensiert beskatning
- bidra i konjunkturreguleringen, gjennom brede skattegrunnlag som fanger opp endring i forbruk, inntekt og overskudd og dermed kan virke som automatiske stabilisatorer.

Det er av stor betydning for vekstevnen til økonomien at hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas når skatte- og avgiftsreglene utformes. Det innebærer blant annet at skatte- og avgiftssystemet i minst mulig grad bør vri ressursbruken. Unntak kan være dersom aktiviteten har eksterne virkninger. Utvalget mener at hovedprinsippene i skattereformen av 1992 har vært vellykket i forhold til målet om effektiv ressursbruk, og at en bør holde fast ved disse. Samtidig kan det være en konflikt mellom ønsket om å oppnå en mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser og andre oppgaver som skatte- og avgiftssystemet skal oppfylle.

Ulike mål for skattesystemet kan stå i motsetning til hverandre. Ved utformingen av konkrete regler må en derfor avveie ulike hensyn. Normalt bør den enkelte skatte- eller avgiftsart ikke rettes inn mot flere mål. Det er dessuten en rekke mål som best oppnås gjennom bruk av andre virkemidler enn skatte- og avgiftsreglene. Særskilte skatte- eller avgiftsordninger må normalt være relativt generelle. De er dermed lite egnet som virkemiddel i situasjoner der formålet er å støtte aktiviteter eller virksomheter som skal tilfredsstillende et nærmere bestemt sett av kriterier, eller hvor det skal være rom for skjønn. Skattemyndighetene vil i slike tilfeller ofte mangle den nødvendige faglige kompetansen. Jo mer målrettet støtten skal være, desto mindre egnet er skatte- og avgiftssystemet som virkemiddel sammenlignet med direkte støtte over statsbudsjettet (selektive virkemidler).

Utvalget vil advare mot selektive skattemesige tiltak rettet mot enkelt næringer eller investeringer. Det er nødvendig å behandle all kapitalavkastning skattemesig likt for å bidra til nøytralitet i investeringsbeslutningene. Ett unntak gjelder

skattlegging av grunnrenten knyttet til naturressurser, ettersom en slik skatt ikke vrir investeringsbeslutningene hvis den er korrekt utformet. Beskatningen bør dermed ikke differensieres ut fra antagelser om hvor mobile de enkelte skattegrunnlagene er. På lang sikt er dessuten all kapital og næringsvirksomhet mobil, med unntak av virksomhet som er avhengig av ikke-mobile faktorer, som for eksempel naturressurser.

Utvalget legger mindre vekt på såkalt konkurranse- og nøytralitet, som i praksis synes å innebære at rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare (de beste) rammebetingelsene for de samme næringene i "land det er naturlig å sammenligne seg med". De sidene ved politikken som har betydning for næringslivets internasjonale konkurransevne må sees i sammenheng, og effektene av ulike politiske tiltak må vurderes ut fra et helhetlig perspektiv. Dersom en næring i et annet land får subsidier eller særskilt gunstige skattevilkår, er ikke det i seg selv noen grunn til at Norge bør innføre tilsvarende subsidier.

Heller ikke eventuelle klyngeeffekter tilsier at prinsippet om næringsnøytralitet bør fravikes. Det vil ofte mangle informasjon om hva som er kildene til lokaliseringsevinstene, hvilke bransjer som har særlig store fordeler ved samlokalisering og hva koordineringsproblemet består i. Mobiliteten til ulike bransjer mv. vil også ofte være ukjent. En næringsdifferensiert politikk åpner dermed for økt press mot og mindre stabilitet rundt skatte- og avgiftssystemet.

Utvalget vil også vise til at Norge gjennom EØS-avtalen har forpliktet seg til å følge EUs regelverk om statsstøtte, som innebærer at det i utgangspunktet ikke er tillatt med selektiv støtte til utvalgte næringer og bedrifter. Dette forbudet gjelder uavhengig av om støtten gis i form av særskilte skatte- og avgiftslettelser eller direkte støtte over statsbudsjettet. Utvalgets anbefalinger på dette området er i tråd med disse reglene. For øvrig vil utvalget peke på at skattesystemet ikke er den eneste, og vanligvis heller ikke den viktigste, politikkfaktor som påvirker lokalisering av næringsvirksomhet. Det offentlige tjenestetilbudet, inkludert utdannings-systemet, og tilgangen på kompetent arbeidskraft vil også ha betydning

Utvalget mener det bør legges vekt på å ha så gode *generelle* skatte- og avgiftsregler at Norge kan beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidskraft i en situasjon hvor både kapital, mennesker og bedrifter kan flytte relativt lett over landegrensene. I den grad økt internasjonalisering og mer mobile skattegrunnlag skal påvirke bedrifts- og kapitalbeskatningen, bør dette skje ved lave

skattesatser på overskudd, og ikke ved gunstige fradragregler, lempelig inntektsfastsettelse eller ulike særordninger.

Den særskilte *rederibeskatningen* er begrunnet i antatte klyngeeffekter og fare for utflagging. Utvalget vil ikke avvise at det er visse klyngeeffekter i tilknytning til skipsfartsnæringen. Det er også et faktum at en rekke andre land har tilsvarende, og til dels gunstigere ordninger for beskatning av rederivirksomhet enn Norge. I utgangspunktet mener utvalget likevel at det er næringsnøytralitet og ikke konkurransenøytralitet for hver enkelt næring som bør være det bærende prinsippet for næringsbeskatningen.

Dersom andre land, inkludert EU-landene, avviker sine særordninger for skipsfarten på et senere tidspunkt, kan det være uheldig om en snarlig avvikling av den norske særordningen fører til en utflytting av norske rederier. Hensynet til forutsigbarhet kan videre tilsi at en i en slik situasjon er avventende, ettersom hyppige endringer i rammebetingelsene i seg selv er uheldig.

Selv om de fleste skatter og avgifter påvirker inntektsfordelingen, bør ikke alle skatter og avgifter tillegges *fordelingspolitiske oppgaver*. Utvalget mener for eksempel at avgifter er et lite treffsikkert fordelingspolitisk virkemiddel. Videre bør bedriftsbeskatningen primært utformes ut fra hensynet til effektiv ressursbruk og fiskale behov. Fordelingshensynet ivaretas her best gjennom å sikre at alle inntekter kommer til beskatning. Dersom det er ønskelig å skattlegge eiere av bedrifter hardere, bør dette skje gjennom eierbeskatningen direkte og ikke ved å endre bedriftsbeskatningen.

Etter utvalgets syn er det grunn til å dempe ambisjonene om utjevning mellom personer med høye og lave (person-)inntekter, og legge mer vekt på hensynet til en horisontalt rettferdig fordeling (dvs. at personer med samme reelle inntekt skattlegges mer likt) og effektiv ressursbruk. Den høye skattleggingen av arbeidsinntekter i forhold til kapitalinntekter har gitt sterke motiver til omgåelser, som isolert sett svekker fordelingsvirkningene av skattesystemet og bidrar til å svekke skattesystemets legitimitet. I tillegg vil høye skatter på høye lønnsinntekter ofte slå ut i økte lønninger før skatt, slik at en svært progressiv satsstruktur ikke nødvendigvis har den tilsiktede virkningen på den faktiske inntektsfordelingen etter skatt. Utvalget legger vekt på at en omfordelende beskatning skal være mer enn symbolpolitikk.

Utvalget mener at fordelingshensynet fortsatt bør ivaretas gjennom en progressiv beskatning av personinntekt (lønn og pensjon). Siden personer med de høyeste inntektene også har den relativt

høyeste andelen kapitalinntekter, er det likevel grenser for hvor langt en kan strekke de fordelingspolitiske argumentene for en progressiv beskatning av arbeidsinntekter. Kombinert med effektivitets- og omgåelsesproblemene som den store satsforskjellen innebærer, mener utvalget at det er behov for å redusere forskjellene i beskatning av arbeid og kapital vesentlig. Dette er ikke mulig med mindre en er villig til å akseptere de fordelingsmessige implikasjonene på kort sikt av å redusere marginalskatten på høye arbeidsinntekter. Etter utvalgets vurdering bør det imidlertid samtidig legges større vekt på bunnfradrag som et fordelingspolitisk virkemiddel. Videre bør det legges vekt på å hindre at reell arbeidsavkastning blir skattlagt som kapitalinntekt. Utvalget foreslår å øke bunnfradragene og å innføre økt skatt på aksjeinntekter som er høyere enn alternativavkastningen, samtidig som de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter foreslås redusert. Over tid vil fordelingsvirkningene av en slik omlegging være mindre markante enn på kort sikt. Det skyldes blant annet at omfanget av skattemotiverte tilpasninger for å få arbeidsavkastning skattlagt som kapitalinntekter reduseres, og at tiltak som sikrer en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser kommer alle til gode.

Utvalget mener at en bør begrense ulike *fradrag i personbeskatningen* som ikke har karakter av utgifter til inntekts ervervelse eller gir vesentlige administrative besparelser i forhold til tilsvarende ordninger på utgiftssiden. Utvalget kan for eksempel vanskelig se at det er treffsikkert å legge sosialt begrunnede støtteordninger til inntektsskattesystemet, ettersom det kun er personer med skattepliktig inntekt som vil kunne nyte godt av ordningene. I tillegg vil det være mer oversiktlig å synliggjøre de politiske prioriteringene gjennom prioriteringene på budsjettets utgiftsside.

Også for å bidra til makroøkonomisk stabilisering mener utvalget at det er viktig å sikre en konsekvent beskatning av alle inntekter, slik at en automatisk fanger opp inntektsøkninger (og skatteinntektene reduseres tilsvarende ved inntektsreduksjon). Som et ledd i stabiliseringspolitikken, bør myndighetene imidlertid være tilbakeholdne med å endre skatte- og avgiftsreglene, og særlig skatte- og avgiftsgrunnlagene.

Skatte- og avgiftsreglene må i tillegg utformes slik at de blir administrativt håndterbare for både skattyterne og skattemyndighetene.

1.3.2 Langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken

Utvalget er bedt om å drøfte betydningen av sta-

bilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken, og å komme med forslag til hvordan dette eventuelt kan forbedres gjennom endringer i de institusjonelle rammene eller beslutningsprosedyrene for fastsettelse av skatte- og avgiftsreglene. Utvalget har ønsket å belyse juridiske så vel som statsvitenskapelige innfallsvinkler til problemstillingen. Utvalget har derfor bedt om utredninger av professor dr.juris Eivind Smith, Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo, dr.oecon Rune Jansen Hagen, Institutt for samfunnsøkonomi ved Norges Handelshøyskole og professor Bjørn Erik Rasch, Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Utredningene følger som vedlegg til rapporten.

Utredningene peker på at viktige samfunnshensyn tilsier at en bør legge økt vekt på stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken:

- Stor usikkerhet om det framtidige skattesystemet innebærer økt (politisk) risiko ved disposisjoner og investeringer. Det kan føre til at bedrifter og husholdninger tar valg som er samfunnsøkonomisk lite heldige.
- Ved å "slå ring om" de delene av skattesystemet som fungerer godt og legge en plan for å forbedre andre deler, kan en bidra til et skattesystem der de ulike delene henger logisk sammen, og en kan lettere få til en helhetlig prioritering enn når enkeltendringer behandles mer isolert.
- Et stabilt skattesystem forutsetter at myndighetene tar hensyn til langsiktige forhold, som forventninger om den økonomiske utviklingen, skattyternes tilpasning til reglene, og mulighetene for at politisk press fra enkeltgrupper kan framvinge endringer i reglene. Det er da sannsynlig at langsiktige hensyn, mer enn ellers, vil vinne fram på bekostning av kortsiktige ønsker.
- Hyppige regelendringer øker de administrative kostnadene for ligningsmyndigheter og skattytere. I tillegg kan omfanget av skatteomgåelser og -unndragelser øke i den grad også respekten for lovverket svekkes.

De siste tiårene har skattepolitikken dreid i retning av bredere skatte- og avgiftsgrunnlag, større likebehandling av næringer og reduserte skattesatser på inntekt og formue. Det har trolig bidratt til større stabilitet og forutsigbarhet. Utvalget vil likevel peke på et par vedvarende og uheldige trekk ved politikken. Det ene er at det har gått lang tid fra behovet for reformer har vært synliggjort av utredningsutvalg og erkjent av myndighetene til reformer er gjennomført. Det gjelder reformene i personbeskatningen, bedrifts- og kapitalbeskatningen og merverdiavgiften, samt avviklingen av

investeringsavgiften. Det andre er at hensynet til budsjettbalanse og enkeltgruppers særinteresser til tider har fått dominerende innflytelse. Langsiktige planer har ofte måttet gi tapt for kortsiktige hensyn.

Skattepolitikken synes å ha vært relativt stabil etter skattereformen i 1992. Riktignok har delingsmodellen vært et klart ustabil element. Omleggingen av rederibeskatningen i 1996 var det første store bruddet med prinsippene i skattereformen. Usikkerheten om skattepolitikken har imidlertid trolig vært større de siste tre årene, som har vært preget av at viktige endringer er innført for så å bli avvirket kort tid etterpå. Dette gjelder blant annet endringer i avskrivningssatsene, den særskilte konjunkturavgiften som ble innført fra 1.1. 2001 og avvirket kort tid senere samt den midlertidige utbytteskatten som gjaldt for inntektsåret 2001. I tillegg ble progressiviteten i lønnsbeskatningen økt, både ved økt toppskatt og innføring av et særskilt fradrag i lønnsinntekt. Etter utvalgets vurdering er hovedproblemet med disse endringene at de ikke er prinsipielt begrunnet eller inngår i en langsiktig og helhetlig plan for skattepolitikken. Det synes tvert i mot som om kortsiktige budsjettensyn har spilt en avgjørende rolle. De fleste av disse endringene er dessuten vedtatt uten at konsekvensene er utredet på forhånd.

Etter utvalgets oppfatning er det liten tvil om at et skattesystem som bygger på generelle og konsistente prinsipper, vil ha større motstandskraft mot krav fra ulike interessegrupper om særordninger mv., enn et regime hvor reglene har svak prinsipiell og faglig forankring og hvor ulike regelsett henger dårlig sammen. Et solid og prinsipielt fundert skattesystem er derfor etter utvalgets syn en forutsetning for å oppnå en stabil og forutsigbar skattepolitikk.

Det prinsipielle fundamentet for skatte- og avgiftspolitikken bør avspeiles i lovverket og skatte- og avgiftsvedtakene, både ved at *prinsipper og grunnleggende hensyn trer klarere fram i lov og stortingsvedtak*, og ved at en større del av det detaljerte regelverket utformes som forskrifter. Det bør være uproblematisk at bestemmelser som bare gir praktisk anvisning på hovedreglene, gis i forskrifts form. Utvalget mener det i slike tilfeller også bør vurderes om forskriftsutformingen i større grad kan *delegeres* til direktoratene. Målet er å rette den politiske oppmerksomheten mot bredden og de langsiktige linjene i skattepolitikken.

For å styrke langsiktigheten og forutsigbarheten i skattepolitikken, foreslår utvalget at regjeringen hvert år legger fram for Stortinget *retningslinjer for skattepolitikken de nærmeste 3-4 årene*.

Regjeringen bør kunne gå relativt langt i å skisere forslag til viktige endringer det kommende budsjettåret. Retningslinjene kan for eksempel legges fram som en del av Revidert nasjonalbudsjett (RNB). I dag redegjør RNB for handlingsrommet i finanspolitikken de nærmeste årene, og dette gir en anledning til å vurdere utviklingen i skattenivået i den samme perioden. Formålet er bl.a. å få en mer prinsipiell debatt om viktige skatte- og avgiftspolitiske spørsmål uten at hensynet til budsjettbalansen dominerer. Videre vil det gi større rom for å innhente synspunkter, enn når forslagene framsettes og skal vedtas ved budsjettbehandlingen på høsten. Skattyterne og skattemyndighetene vil også kunne få mer tid til å forberede seg på eventuelle endringer.

Utvalget foreslår videre at det etableres et faglig sammensatt og *uavhengig råd* på skatteområdet etter modell av "Det økonomiske råd" i Danmark. Rådet kan administrativt og økonomisk være underlagt Finansdepartementet, men faglig sett må det ha en uavhengig stilling. Utvalget ser for seg at et slikt råd først og fremst skal være et utredende og rådgivende organ for Finansdepartementet, men det bør også åpnes for at Stortinget og partifraksjonene kan få særskilte skattepolitiske spørsmål utredet og belyst. Dette er i noen grad parallelt med at partiene i dag kan benytte Statistisk sentralbyrå for å få gjennomført makroøkonomiske analyser og skatteberegninger. Det må være åpenhet rundt rådets anbefalinger og utredninger, slik at det også kan fungere som et faglig og uavhengig korrektiv til den utredningsvirksomhet som ellers foregår.

1.3.3 Skattegrunnlag og satser

Næringsbeskatningen - skattegrunnlag

Etter utvalgets vurdering bør det primære målet med næringsbeskatningen være å skaffe skatteinntekter. Samtidig bør næringsbeskatningen sikre en mest mulig effektiv ressursbruk.

Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at skattemessig resultat i størst mulig grad skal sammenfalle med faktisk økonomisk resultat. Dette er bl.a. nødvendig for å oppnå målet om at det er avkastningen før skatt som skal avgjøre hvilke investeringer som gjennomføres. I prinsippet innebærer dette blant annet at avskrivningssatser skal gjenspeile faktisk økonomisk verdifall på det enkelte driftsmiddelet, og at verdiendringer (gevinster og tap) skal skattlegges etter hvert som de påløper. Problemer med verdsettelse og kontrollhensyn krever imidlertid visse tillempninger av dette prinsippet, blant annet ved at avskrivningssatsene base-

res på sjablonregler og ved at verdiendringer først påvirker skattepliktig inntekt ved realisasjon. Dette forandrer imidlertid ikke utvalgets oppfatning om at den skattepliktige inntekten i størst mulig grad bør reflektere de underliggende økonomiske realitetene, og at særordninger i skattesystemet som gjør det mulig å utsette eller begrense skatteplikten, bør unngås.

Skattesystemet bør også være nøytralt i forhold til om en investerer i Norge eller i utlandet. En konsekvent skattlegging i henhold til et bostedsprinsipp er likevel vanskelig å gjennomføre i praksis. Det skyldes blant annet at bedriftsbeskatningen er basert på kildeprinsippet, dvs. at inntekten først skattlegges i det landet den opptjenes. Avkastningen av en norsk skattyters utenlandsinvesteringer blir imidlertid også skattlagt i Norge når inntekten tas hjem. Dette fører til at en inntekt kan bli dobbeltbeskattet. Slik dobbeltbeskatning er uheldig og i strid med prinsippene som utvalget har lagt til grunn. For å begrense slik dobbeltbeskatning anbefaler utvalget å videreføre dagens kreditmetode for fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper. Utvalget mener imidlertid at gjeldende regler ikke er vidtgående nok og foreslår enkelte endringer. Formålet med forslaget er å bidra til at skattleggingen av avkastningen i minst mulig grad påvirkes av hvorvidt investeringer skjer i utlandet eller i Norge.

Utvalget mener at i den grad økt internasjonalisering skal påvirke bedrifts- og kapitalbeskatningen, bør dette skje ved å benytte generelt lave skattesatser på overskudd, jf. også avsnitt 1.3.1. Det er ikke fornuftig å innføre særskilte skatteordninger for å tiltrekke seg visse typer investeringer eller enkelt næringer. Utvalget vil også vise til en undersøkelse som er gjennomført av EU-kommisjonen, som viser at for investeringer med høy avkastning har den *formelle* skattesatsen større betydning for den *effektive* skattesatsen enn skattegrunnlaget. Land som ønsker å tiltrekke seg investeringer som gir høy avkastning, bør derfor legge vekt på lave skattesatser framfor særskilte skatteincentiver for utvalgte næringer eller investeringer.

Utvalget vil vise til at brede skattegrunnlag i næringsbeskatningen også er god fordelingspolitikk. I praksis er det først og fremst personer med relativt høye inntekter som tjener på særordninger i næringsbeskatningen, dels fordi eierne av bedriftene vanligvis tilhører høyinntektsgrupper, dels fordi utstrakt skatteplanlegging stort sett krever resurser.

Dersom det skattepliktige resultatet i stor grad gjenspeiler faktisk økonomisk overskudd, vil skattesystemets rolle som en automatisk stabilisa-

tor styrkes. Ved en konjunkturoppgang vil skatteinntektene automatisk øke når overskuddet i bedriftene øker. Tilsvarende vil skatteinntektene reduseres ved en konjunkturedgang. Mye tyder på at skattesystemets rolle som automatisk stabilisator ble kraftig styrket som følge av skattereformen i 1992, nettopp ved at det ble lagt vekt på brede skattegrunnlag.

På bakgrunn av disse vurderingene har utvalget følgende forslag:

- De særskilte skattereglene for jordbruk og skogbruk avvikles. Utvalget foreslår likevel ikke å oppheve inntektsfradraget i landbruksinntekt, ettersom dette bør ses i sammenheng med en generell nedtrapping av landbruksstøtten.
- Avskrivningssatsene fastsettes med utgangspunkt i faktisk økonomisk verdifall. Utvalget foreslår likevel ingen endringer i avskrivningssatsene, selv om foreliggende empiriske undersøkelser kan tyde på at enkelte av dem trolig er noe i overkant av faktisk verdifall.
- Retten til å framføre underskudd i virksomhet skal ikke falle bort selv om den skattepliktiges virksomhet opphører.
- Begrensningen til 10 år for retten til å framføre underskudd oppheves.
- Retten til fradrag for tap på fordringer utvides til også å gjelde tap utenfor næring.
- Skattefradragsordningen for FoU-kostnader erstattes med en regelstyrt tilskuddsordning.

Utvalget mener også at det er behov for å se nærmere på tidfestingsreglene for enkelte finansielle instrumenter og immaterielle eiendeler, og foreslår at departementet vurderer dette nærmere.

Skattesatsen på alminnelig inntekt

Utvalget foreslår ingen endringer i skattesatsen på alminnelig inntekt på 28 pst. En økning i skattesatsen på alminnelig inntekt vil, dersom det ikke følges av lettelser i grunnlagsfastsettelsen, innebære en hardere effektiv beskatning av avkastningen på investeringer i Norge. Målt ved effektive skattesatser, ligger Norge omtrent på EU-gjennomsnittet når det gjelder beskatning av kapitalavkastning. Mange OECD-land har redusert skattesatsene på kapitalavkastning i løpet av de siste årene, trolig delvis som følge av økende internasjonalisering og høyere kapitalmobilitet. Skatt er kun én av mange faktorer av betydning for lokalisering av investeringer og næringsvirksomhet, og det er svært usikkert hvor mye skatten har å si for lokaliseringen. Det er derfor vanskelig å vurdere om, og i hvilken

grad, en eventuell økning i skattesatsen vil medføre utflytting av nasjonale skattegrunnlag. Utvalget mener likevel at skattesatsen på driftsoverskudd ikke bør økes når de fleste andre land er i ferd med å redusere denne.

Utvalget er også bekymret for at en eventuell satsøkning vil medføre større press på skattegrunnlagene, for eksempel i form av krav om høyere avskrivningssatser, skattefrie avsetningsmuligheter og særordninger mv. En relativt lav sats på selskapsoverskudd vil gjøre det lettere å få aksept for brede og nøytrale skattegrunnlag. En lav formell skattesats vil også gjøre det mindre lønnsomt å utnytte eksisterende tilpasningsmuligheter.

Utvalget vil også peke på at økt skatt på alminnelig inntekt ikke gir en ønsket reduksjon av satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter, ettersom alminnelig inntekt også inkluderer lønns- og pensjonsinntekter. Utvalget mener det er særlig uheldig å øke marginalsakten på lave lønnsinntekter, jf. nedenfor. Dersom dette skulle motvirkes gjennom øvrige endringer i skattesystemet, ville en satsøkning heller ikke ført til økte skatteinntekter av særlig omfang.

Personbeskatningen - skattegrunnlag

Også innenfor personbeskatningen bør skattepliktig inntekt i størst mulig grad samsvare med den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. Brede skattegrunnlag gjør det mulig å ha relativt lave skattesatser. Det er dessuten en sentral forutsetning for å bedre den horisontale fordelingen. Den reelle skatleggingen av ulike personer vil da først og fremst avgjøres av de formelle skattesatsene, og i mindre grad av hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradragsordninger mv.

Det følger av dette at skattesystemet som hovedregel ikke bør benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter eller gi fradrag for utgifter som ikke har noen tilknytning til opptjening av inntekten.

Minstefradraget i alminnelig inntekt ble i utgangspunktet innført for å dekke normale utgifter til inntekts ervervelse, men har etter hvert fått karakter av et ordinært bunnfradrag. I praksis vil minstefradraget fange opp alle utgifter til inntekts ervervelse for de aller fleste. I tillegg er det mulig å få fradrag for dokumenterte utgifter til inntekts ervervelse utover minstefradragets størrelse. Etter utvalgets vurdering bør hovedregelen fortsatt være at minstefradraget skal dekke alle utgifter til inntekts ervervelse. Fradrag utover dette bør derfor begrenses.

Det er enkelte sosialt begrunnede fradrag og særordninger i skattesystemet. Utvalget tar ikke

stilling til om det bør gis subsidier eller ikke, men mener at en eventuell subsidiering som hovedregel bør skje gjennom direkte bevilgninger. På denne måten vil en lettere kunne oppnå en reell politisk prioritering av hvilke aktiviteter som skal få offentlig støtte. En del av de øvrige inntektsfradragene ville neppe eksistert som subsidieordninger dersom de måtte utformes som utgiftsbaserte ordninger. Etter utvalgets vurdering tilsier det at slike ordninger har en svak begrunnelse. Utvalget er oppmerksom på at politiske vurderinger kan føre til at skattesystemet blir pålagt andre oppgaver enn det som fra en skattefaglig vurdering er fornuftig. Utvalget vil imidlertid understreke at en bør være varsom med å pålegge skattesystemet øvrige oppgaver med ulike politiske begrunnelser. Et lite oversiktlig skattesystem gjør det komplisert og vanskelig å bedømme de økonomiske konsekvensene av skattlegging.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at:

- ordningen med skattefradrag for boligsparing for ungdom (BSU) oppheves
- fradraget for gaver til frivillige organisasjoner oppheves
- fradraget for fagforeningskontingent oppheves
- fradraget for daglige arbeidsreiser strammes inn
- kostfradraget for pendlere oppheves, mens fradraget for losjuttinger strammes inn
- særfradraget for sjømenn og fiskere oppheves.

Utvalget foreslår at følgende sosialt begrunnede ordninger tas ut av skattesystemet, men delvis kompenseres med økte bunnfradrag, barnetrygd og/eller ordninger på utgiftssiden:

- særfradraget for store sykdomsutgifter og forsørgelse fjernes
- foreldrefradraget for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn oppheves
- skatteklasser 2, som gir lavere skatt for enslige forsørgere og for ektepar der den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt, avvikles.

Tilsvarende mener utvalget at alle former for avlønning i utgangspunktet bør skattlegges på samme måte. Alle *naturallytelser* bør dermed skattlegges til markedsverdi. Eventuelle avvik fra dette prinsippet innebærer at visse former for avlønning subsidieres, og fører til forskjellsbehandling av arbeidstakere. Utvalget vil advare mot de siste årenes tendens til å frita naturallytelser for beskatning. Empiri viser at det i praksis er personer med høye inntekter som også mottar flest naturallytelser. Dermed vil en liberal praksis på dette området bidra til å uthule fordelingspolitikken. Utvalget ser imidlertid at det

på enkelte områder kan være administrative grunner for å velge sjablonregler framfor å fastsette en markedsverdi, men i slike tilfeller må en velge en sjablon som ikke gir vesentlig lempeligere skattlegging enn det som normalt ville fulgt av et markedsverdi prinsipp.

Personbeskatningen - skattesatser

Utvalget mener det er nødvendig å redusere *satsforskjellene* mellom skatt på arbeids- og kapitalinntekter. Satsforskjellene har økt betydelig siden skattereformen i 1992, og høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter er nå 55,3 pst. før arbeidsgiveravgift, mot 28 pst. på kapitalinntekter. Dersom en inkluderer høyeste ordinære arbeidsgiveravgift og den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter, blir høyeste marginalsatt 64,7 pst. Dette innebærer en forskjell i marginalsattesatsene på arbeids- og kapitalinntekter på 36,7 prosentpoeng inklusive og 27,3 prosentpoeng eksklusivt arbeidsgiveravgift. Den store forskjellen i marginalsatt gir personer med høye inntekter sterke motiver til å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt, og skaper store spenninger i skattesystemet.

Satsforskjellen kan enten utjevnes ved å redusere de høyeste sattesatsene på arbeidsinntekter eller ved å heve skatten på kapitalinntekter. Utvalget ser ikke for seg en løsning som utelukkende baserer seg på økt skatt på (noen) kapitalinntekter, og vil som nevnt ikke anbefale at sattesatsen på alminnelig inntekt økes. En reduksjon av spennet i beskatningen av arbeids- og kapitalinntekter krever derfor at de høyeste sattesatsene på personinntekter (lønns- og pensjonsinntekter) reduseres.

Utvalget foreslår å avvikle den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16G, slik at høyeste sats for arbeidsgiveravgift blir 14,1 pst. Forslaget vil redusere den effektive satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter med nærmere 4 prosentpoeng. Den ekstra arbeidsgiveravgiften hadde en fordelingspolitisk begrunnelse ved at den skulle bidra til å dempe lønnsveksten for dem med høye lønninger (lederlønninger mv.). Den ekstra arbeidsgiveravgiften har imidlertid neppe hatt de tilsiktede virkningene, da lønnsveksten i denne gruppen har vært sterkere enn gjennomsnittlig lønnsvekst også i perioden etter at ordningen ble innført. Utvalget mener derfor at den ekstra arbeidsgiveravgiften er lite egnet som et fordelingspolitisk virkemiddel.

Utvalget foreslår ingen endringer i den ordinære arbeidsgiveravgiften eller trygdeavgiften, utover en viss omlegging av trygdeavgiften for annen næringsinntekt og opphevelse av nedre

grense for trygdeavgift. Det kan imidlertid være naturlig å vurdere nivået på disse to skattartene som en del av oppfølgingen av Pensjonskommisjonens rapport. Arbeidsgiveravgiftens rolle som distriktspolitisk virkemiddel er dessuten for tiden under vurdering, jf. prosessen i forhold til ESA.

Utvalget foreslår derfor å redusere toppskattesatsene både i trinn 1 og i trinn 2. Utvalget foreslår at satsen for inntekter mellom 360 000 kroner og 720 000 kroner settes til 7 pst., mens satsen for inntekter over 720 000 kroner settes til 12 pst. Dermed vil den høyeste marginalskatten på lønn komme under 50 pst. inklusive arbeidsgiveravgift for dem som betaler toppskatt i trinn 1. For dem som betaler toppskatt i trinn 2, blir høyeste marginalskatt 47,8 pst. eksklusiv og 54,3 pst. inklusiv arbeidsgiveravgift. Utvalgets forslag til satsstruktur må ses i sammenheng med forslaget om å innføre økt skatt på aksjeinntekter som overstiger alternativavkastningen, jf. avsnitt 1.2.4, og som innebærer at delingsmodellen kan oppheves for aktive aksjonærer, eventuelt også for deltakerlignede selskaper. En eventuell videreføring av gjeldende delingsmodell krever etter utvalgets syn ytterligere reduksjoner i toppskattesatsene.

Personbeskatningen – bunnfradrag mv.

Utvalget mener at det er behov for å rydde opp i fradragstrukturen for lave lønnsinntekter, som er komplisert og som gir en uoversiktlig marginalskattestruktur. Innføringen av lønnsfradraget i 2000 bidro i særlig grad til dette. Utvalget vil også peke på at lønnsfradraget kan ha en uheldig innvirkning på arbeidstilbudet, ettersom det gir økt marginalskatt for dem med lave lønnsinntekter.

Utvalget foreslår følgende endringer, der formålet dels er å forenkle, dels å sørge for lavere (marginal-)skatt på lave lønnsinntekter:

- Det særskilte fradraget i arbeidsinntekt (lønnsfradraget) oppheves.
- Nedre grense i minstefradraget økes til 20 000 kroner, mens øvre grense økes til 57 200 kroner. Over nedre grense settes minstefradraget til 40 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekter inntil minstefradraget utgjør 26 000 kroner (dvs. $26\,000/0,4 = 65\,000$ kroner). For inntekter utover dette settes minstefradraget lik 20 pst. av inntekten inntil øvre grense i minstefradraget nås (dvs. over $57\,200/0,2 = 286\,000$ kroner).
- Nedre grense i trygdeavgiften oppheves for alle over 17 år. Det vil i praksis si at den såkalte "frikortgrensen" oppheves. Endringen vil ikke ha betydning for lønsmottakere med over 33 430 kroner i lønnsinntekt.

De særskilte *skattereglene for pensjonister* mv. bidrar til at også pensjonistbeskatningen er komplisert og gir en uoversiktlig marginalskattestruktur. Dette kan særlig være et problem for grupper hvor det er aktuelt å kombinere trygd med lønnsinntekter. Utformingen av pensjonistbeskatningen kan bidra til at det blir mer gunstig å motta trygd enn å stå i arbeid for disse gruppene, noe som er i strid med mål om økt arbeidsdeltakelse blant eldre arbeidstakere, uføre og enslige forsørgere.

Utvalget foreslår derfor enkelte endringer som vil forenkle pensjonistbeskatningen og gi økte motiver til arbeid:

- Skattefri nettoinntekt for pensjonister mv. reduseres til 76 400 kroner for enslige og 124 700 kroner for ektepar. Denne reduksjonen må ses i sammenheng med at minstefradraget øker, ettersom den samlede effekten av disse to tiltakene er redusert skatt for dem som skattlegges etter skattebegrensningsregelen.
- Formuestillegget i skattebegrensningsregelen oppheves.
- Avtrappingssatsen i skattebegrensningsregelen reduseres fra 55 pst. til 50 pst.
- Særfradraget for alder og uførhet oppheves. Dette vil kun øke skatten for pensjonister som i dag ikke skattlegges etter skattebegrensningsregelen.

Forslagene til endringer i pensjonistbeskatningen og i fradragstrukturen for lave lønnsinntekter innebærer en samlet netto skattelette på om lag 6 mrd. kroner. Grupper som har lønn som hovedinntekt får de største lettelsene, men også trygdede og selvstendig næringsdrivende får i gjennomsnitt en viss skattelette. Forslaget gir en omfordeling fra trygdede med høye inntekter til trygdede med middels og lave inntekter. Dette skyldes at avviklingen av særfradraget for alder og uførhet i hovedsak gir en innstramming for trygdede med relativt høye inntekter, mens justeringene i minstefradraget og skattebegrensningsregelen i hovedsak kommer pensjonister med middels og lave inntekter til gode. Lempningene i skattebegrensningsregelen innebærer at anslagsvis 162 000 flere pensjonister kommer inn under skattebegrensningsregelen. Det vil si at om lag 70 pst. av alle pensjonister vil komme inn under regelen.

1.3.4 Integrasjon av person- og selskapsbeskatningen

Ved reformen i 1992 ble det innført en felles flat skatt på 28 pst. både på netto inntekt for personer og selskaper (alminnelig inntekt). Dette ga en

full integrasjon av person- og selskapsbeskatningen ved at avkastningen på kapital blir beskattet på samme måte, uavhengig av om skattesubjektet er en person eller en bedrift. Dette er en del av nøytralitetsprinsippet som må gjelde for at investeringene ikke skal være motivert av skattemessige hensyn.

For personlige skattytere beregnes også personinntekt, som er inntekt av arbeid og pensjon uten fradragmuligheter. Personinntekten er grunnlaget for beregning av trygdeavgift og toppskatt, og er utgangspunkt for opptjening av pensjonsrettigheter. Progressiviteten i inntektsbeskatningen ligger på personbeskatningen og representeres i hovedsak ved fradrag i alminnelig inntekt (minstefradrag, ev. særskilt fradrag i lønnsinntekt, og personfradrag) og toppskatt.

En ulik marginal beskatning av arbeids- og kapitalinntekter stimulerer til omgåelse og tilpasninger. Dersom man arbeider i sitt eget enmannsforetak, deltakerlignede selskap eller aksjeselskap, vil det på marginen være svært lønnsomt å få arbeidsinntekter til å framstå som kapitalinntekter. En progressiv beskatning av arbeidsinntekter krever derfor at det bygges bro mellom nærings- og lønnsbeskatningen, slik at også arbeidsinntekter likebehandles uavhengig av om de er opptjent i eller utenfor næring. Slik likebehandling er en forutsetning for at den formelle progressiviteten i systemet skal ha de tilsktede fordelingsvirkningene og for at systemet skal ha den nødvendige legitimitet.

Delingsmodellen ble innført ved 1992-reformen for å ivareta dette hensynet. Modellen innebærer at næringsinntekten blir delt etter hvorvidt inntekten stammer fra arbeid eller kapital (inntekts kilde). Kapitalinntekten fastsettes først, ved at det beregnes en avkastning med utgangspunkt i kapitalgrunnlaget i virksomheten. Den resterende inntekten (ev. med lønnsfradrag etter antall ansatte i virksomheten) blir betraktet som arbeidsavkastning, og beskattet som annen personinntekt med trygdeavgift og eventuell toppskatt. Utvalget vil forøvrig peke på at flere andre land har tilsvarende modeller for å integrere beskatningen av selskaper og personer, og at delingsmodellen således ikke er et særnorsk fenomen.

Siden 1992 har satsforskjellene mellom arbeid og kapital økt fra 28,1 fra 36,7 prosentpoeng inklusive høyeste sats i arbeidsgiveravgiften. Samtidig har endringer i delingsmodellen gjort den vesentlig mer lempelig. Delingsmodellen, i sin nåværende form, er ikke tilpasset et så stort spenn i marginalskattesatsene, og etter utvalgets syn virker den på vesentlige punkter ikke etter hensikten. Mulig-

hetene for å tilpasse seg ut av delingsmodellen er store, og tydeliggjøres av at det er stadig færre selskaper som omfattes av delingsmodellen: Andelen selskaper som omfattes av delingsmodellen, falt fra 52 pst. i 1992, til 46 pst. i 1994 og videre til 32 pst. i 2000. Resultatet er at samme type inntekter forskjellsbehandles avhengig av om de inntjenes i delte eller ikke-delte selskaper. Delingsreglene innebærer dessuten at næringsdrivende i såkalte liberale og ikke-liberale yrker forskjellsbehandles. Dette er et brudd med kravet til horisontal likhet, og bidrar til å svekke skattesystemets legitimitet.

Utvalget mener hensynet til proveny og fordeling gjør det helt urealistisk med en så flat beskatning at delingsmodellen kan fjernes uten at den erstattes av en annen modell som integrerer person- og næringsbeskatningen. Etter utvalgets syn står en da overfor to hovedalternativer: En kan videreføre en delingsmodell etter dagens mønster, men der satsforskjellene reduseres og delingsmodellen strammes inn. Dermed blir det vanskeligere og mindre lønnsomt å omdanne arbeidsinntekter til kapitalinntekter. Alternativt kan skatten på (enkelte) kapitalinntekter økes, slik at det skattemessig får liten betydning om arbeidsinntekten tas ut som lønn eller utbytte.

En videreføring av delingsmodellen etter dagens mønster vil kreve en vesentlig reduksjon av satsforskjellene. Etter utvalgets syn bør ikke satsforskjellen være større enn 15-20 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Til sammenlikning vil en full opphevelse av toppskatten gi en satsforskjell på 15,5 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Med utvalgets forslag til reduksjoner i toppskatten og arbeidsgiveravgiften, blir satsforskjellen i trinn 1 i toppskatten 14,8 prosentpoeng eksklusive og 21,8 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift, og i trinn 2 19,8 prosentpoeng eksklusive og 26,2 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Dersom delingsmodellen skal videreføres, bør satsforskjellen reduseres ytterligere. I lys av de fordelingspolitiske målene for personbeskatningen, mener utvalget at det vil bli svært vanskelig å få redusert satsene tilstrekkelig til at en unngår sterke motiver til tilpasninger.

Utvalget er også skeptisk til om en forbedret og strammere delingsmodell vil sikre tilstrekkelig stabilitet, ikke minst i lys av lempningene Stortinget har gjennomført i delingsmodellen de ti årene den har virket. Utvalget mener derfor at en bør finne løsninger som gjør det mulig å oppheve delingsmodellen, i hvert fall for aktive eiere i aksjeselskaper. I praksis må slike løsninger innebære at skatten på (noen) kapitalinntekter økes samtidig som de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekt reduseres.

Som alternativer til delingsmodellen for aksjeselskaper, har utvalget vurdert følgende modeller, som alle innebærer økt skatt på kapitalinntekter:

- full dobbeltbeskatning av utbytter til personer
- økt skatt på avkastningen av selskapsinvesteringer utover en beregnet alternativavkastning (normalavkastningen). Den ekstra beskatningen kan skje på selskapets hånd (KAF-kildemodellen) eller på aksjonærens hånd når overskuddet tas ut som utbytte eller gevinst. Skjermingen i uttaksmodellen kan beregnes på selskapets hånd (KAF-uttaksmodellen), eller på aksjonærens hånd med utgangspunkt i aksjenes kostpris (aksjonærmodellen)
- økt skatt på netto kapitalinntekter for personer
- utgiftsskatt i tillegg til skatt på alminnelig inntekt (spare- og investeringsmodellen). Topp-skattegrunnlaget utvides til å omfatte alle typer arbeids-, nærings- og kapitalinntekter, mens investeringer i finans- og næringskapital kan trekkes fra.

I vurderingene har utvalget lagt betydelig vekt på at skattereglene i minst mulig grad bør påvirke hvilke investeringer som gjennomføres, hvilke spareformer som velges, og hvordan en virksomhet organiseres, jf. også de generelle prinsippene utvalget mener bør ligge til grunn for skattesystemet. Ved en eventuell innføring av en ny modell er det viktig at det ikke skapes nye tilpasningsmuligheter, f.eks. ved at ulike måter å organisere en næringsvirksomhet på medfører en betydelig skattemessig forskjellsbehandling. Dersom nye regler innebærer at det oppstår nye og betydelige spenninger i skattesystemet, vil lite være vunnet. Også på denne bakgrunn er det viktig å opprettholde prinsippet om størst mulig skattemessig likebehandling

Ut fra hensynet til skattemessig likebehandling og nøytralitet, skiller modellene med økt skatt på selskapsoverskudd over alternativavkastningen seg positivt ut. Disse modellene vil redusere forskjellene i marginals-katten på arbeids- og kapitalinntekter, samtidig som skjermingen av alternativavkastningen begrenser eventuelle negative virkninger på sparing og investering som en økt marginals-katt på kapitalinntekter ellers kan ha.

Ved en progressiv selskapsbeskatning skjer den ekstra beskatningen på opptjenings-tidspunktet (*kildemodellen*). Skjermingen av alternativavkastningen skjer ved at det beregnes et kapitalavkastningsfradrag (KAF), som skal tilsvare alternativavkastningen på kapitalen som er skutt inn i virksomheten. Modellen innebærer økt gjennom-

snittsskatt på overskudd på selskapets hånd. Utvalget er bekymret for at dette kan gjøre det mindre attraktivt for selskaper å etablere seg eller forbli i Norge, og vil derfor ikke anbefale modellen. Utvalget vil også vise til at en slik modell ble skissert i St.prp. nr. 1 (2000-2001) og avvist av Stortinget.

Et alternativ til en progressiv selskapsbeskatning, er å la den ekstra beskatningen skje når overskuddet deles ut som utbytte eller tas ut som gevinst. I en slik modell kan en enten beregne skjermingen på selskapets hånd (*KAF-uttaksmodellen*) eller på aksjonærens hånd (*aksjonærmodellen*). I KAF-uttaksmodellen skjer skjermingen med utgangspunkt i et skjermingsgrunnlag basert på kapitalen i selskapet. En slik modell ble også beskrevet i St.prp. nr. 1 (2000-2001). I aksjonærmodellen skjer skjermingen med utgangspunkt i aksjenes kostpris. Utvalget foretrekker aksjonærmodellen, blant annet fordi denne i større grad enn en KAF-uttaksmodell ivaretar hensynet til nøytralitet, fordi den innebærer en integrert utbytte- og gevinstbeskatning, fordi en benytter et bredere kapitalbegrep som til en viss grad også vil omfatte immateriell kapital og fordi en slik modell kan innføres for plasseringer både i norske og i utenlandske aksjer.

Utvalget har lagt vekt på at en ekstraskatt på aksjeinntekter over alternativavkastningen gjør det mulig å beskatte arbeidsinntekter mer progressivt enn dersom delingsmodellen videreføres. Utvalget foreslår at aksjeinntekter over alternativavkastningen beskattes likt som skatt på alminnelig inntekt. Det innebærer at marginals-katten på aksjeinntekter øker fra 28 pst. til 48,16 pst. ($28 + (1-0,28) \cdot 28 = 48,16$). Dersom en ser bort fra arbeidsgiveravgiften, blir den høyeste marginals-katten på lønn i trinn 2 om lag lik marginals-katten på aksjeinntekter, jf. figur 1.1. Det vil ikke lenger være særlig lønnsomt å få arbeidsinntekter til å bli skattlagt som aksjeinntekter. En vil dermed kunne få bukt med dagens omfattende skattetilpasning med sikte på å få reelle arbeidsinntekter til å bli skattlagt som utbytte eller gevinst. Dette vil bidra både til økt horisontal likhet og bedre ressursutnyttelse, ved at ressurser som i dag benyttes til skatteplanlegging kan benyttes til mer produktiv virksomhet. Mindre skattetilpasninger vil også kunne motvirke fordelingsvirkningene av å redusere de høyeste skattesatsene på lønnsinntekter.

Med aksjonærmodellen vil en opprettholde en lav beskatning av investeringer som har avkastning lik eller lavere enn den fastsatte alternativavkastningen. Videre vil all avkastning utover alternativavkastningen skattlegges likt, uavhengig av hva den høye avkastningen skyldes. Skatten er dermed

uavhengig av om avkastningen skyldes at en investering er spesielt lønnsom, eller at aktive aksjonærer tar ut en lavere lønn enn den reelle arbeidsavkastningen deres skulle tilsi. En utbytteskatt med skjerming vil derfor langt på vei være like treffsikker som en full utbytteskatt med hensyn til å gjøre det mindre lønnsomt å opprette et aksjeselskap utelukkende for å få lav skatt på arbeidsavkastningen. En kan dermed uten videre utvikle delingsmodellen for aktive aksjonærer.

Utvalget mener at det bør være et mål å innføre et felles prinsipp for beskatningen av alle virksomhetsformer med mindre det skaper betydelige administrative problemer. Det betyr at gjeldende delingsmodell erstattes med en tilsvarende uttaksbeskatning også for ansvarlige selskap (eventuelt selskapsligning eller en form for obligatorisk "deling" for disse) og eventuelt også enmannsforetak. Utvalget vil likevel peke på at det i praksis neppe er noe betydelig nøytralitetsproblem dersom en har en uttaksbeskatning av aksjeselskaper/ansvarlige selskaper og en kildebasert delingsmodell for enmannsforetak.

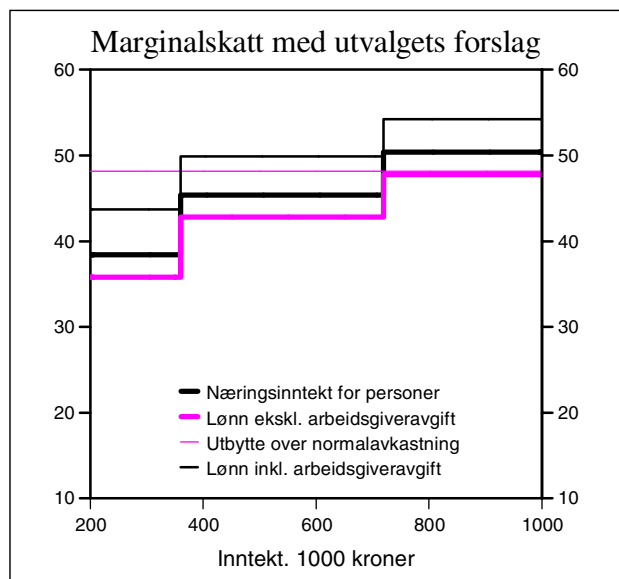
I kapittel 9 gis en presentasjon og vurdering av de øvrige modellene. Utvalget vil ikke anbefale økt skatt på netto kapitalinntekter eller utbytteskatt uten skjerming fordi det bryter med prinsippet om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen, og vil innebære at en gjeninnfører enkelte uheldige trekk ved det skattesystemet som gjaldt før 1992. Ett av formålene med skattereformen i 1992 var å bidra til økt kapitalmobilitet mellom bedrifter og mellom husholdninger og bedrifter. Utbytterne har økt kraftig etter skattereformen, noe som trolig er et tegn på økt kapitalmobilitet, og det er sannsynlig at dette delvis er en konsekvens av at dobbelt-

beskatning av aksjeutbytter ble opphevet. Det er fare for at innføring av full skatt på utbytte igjen vil kunne føre til innlåsing av kapital i etablerte virksomheter. Full utbytteskatt kan videre gi høyere kapitalkostnader for bedrifter som er avhengig av aksjekapital fra innenlandske investorer. Dette vil typisk kunne gjelde mindre og nyetablerte virksomheter som ikke har tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, og som ikke har etablerte forbindelser på lånemarkedet. De samme svakhetene hefter til dels ved en ekstra skatt på netto kapitalinntekter. I tillegg innebærer en progressiv beskatning av kapitalinntekter at verdien av gjeldsrentefradraget og andre fradrag vil avhenge av hvilken marginalskattesats skattyteren står overfor. Dette kjenne-tegnet også det systemet en valgte å gå bort fra i skattereformen 1992.

Utvalget har også vurdert den såkalte *spare- og investeringsmodellen (SI-modellen)*, som Norsk Investorforum har fått utredet. Modellen forutsetter at formuesskatten oppheves helt eller delvis, og at en samtidig endrer toppskattegrunnlaget til å omfatte alle arbeids-, kapital- og næringsinntekter. Personlige skattytere med netto positiv nærings- og finanskapital, innrømmes fradrag for investeringer i nærings- og finanskapital ved fastsettelsen av toppskattegrunnlaget, mens (senere) uttak fra nærings- og finanskapital for å finansiere konsum vil utløse toppbeskatning. Modellen innebærer således at en innfører et element av utgiftsskatt i personbeskatningen.

Utvalget vil ikke anbefale SI-modellen. Det skyldes for det første at den stiller relativt store krav til at skattyterne er forutseende og setter av penger til å betale den ekstra skatten som utløses ved uttak til konsum. For det andre er utvalget skeptisk til å innføre en modell som skiller seg så betydelig fra andre lands skattesystemer, noe som kan skape problemer og tilpasningsmuligheter i forhold til utlandet. Til slutt mener utvalget at modellen kan innebære betydelige overgangsproblemer, noe som vil gjøre modellen komplisert.

Utvalget har også gått grundig gjennom gjeldende delingsmodell, og vurdert nødvendige endringer dersom det likevel skulle være ønskelig å videreføre den for aksjeselskaper. Etter utvalgets syn må det da foretas vesentlige innstramminger, slik at det blir vanskeligere å oppnå lavere skatt gjennom tilpasninger og omgørelser. Blant annet mener utvalget det er nødvendig å stramme inn i reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt og å oppheve skillet mellom liberale og ikke-liberale yrker. Ved en eventuell videreføring av delingsmodellen for aksjeselskaper, foreslår utvalget derfor blant annet at:



Figur 1.1

- eierkravet senkes fra to tredeler til 50 pst.
- 300-timersregelen for ikke-liberale yrker oppheves
- identifikasjonsreglene for ikke-liberale yrker settes lik de som gjelder for liberale yrker
- lønnsfradraget strammes vesentlig inn
- takreglene forenkles ved at det innføres et felles tak for alle virksomheter på i størrelsesorden 2,5-4 mill. kroner
- avskrivbare driftsmidler fastsettes til skattemessig verdi, mens ikke-avskrivbare eiendeler fastsettes til det høyeste av kostpris og ligningsverdi.

Disse innstrammingene vil kunne øke antall tilfeller der delingsmodellen gir en urimelig høy arbeidsavkastning. Virkningen av dette kan i noen grad begrenses ved å beholde visse skjermingsregler for å unngå at beregnet personinntekt blir for høy, fortrinnsvis ved en eller annen form for takregler. Takene kan likevel ikke settes for lave, ettersom det vil føre til at personer med høy arbeidsavkastning vil tjene mye på å bli delingspliktig.

1.3.5 Nærmere om utvalgets forslag til utbytteskatt med skjerming (aksjonærmodellen)

Økt skatt på avkastning av selskapsinvesteringer utover en beregnet alternativavkastning, kan enten skje på selskapets hånd (KAF-kildemodell), eller på aksjonærens hånd når overskuddet tas ut som utbytte eller som aksjegevinst (KAF-uttaksmodell eller aksjonærmodellen). Utvalget foretrekker aksjonærmodellen.

I aksjonærmodellen er utgangspunktet for beregningen av alternativavkastningen *aksjens kostpris*. For å komme fram til aksjonærens skjermingsfradrag for det enkelte år, multipliseres aksjens kostpris (skjermingsgrunnlaget) med en skjermingsrente (risikofri rente etter skatt). Først når en personlig aksjonær mottar utbytte (eller realiserer gevinster) som overstiger årets beregnede alternativavkastning, tillagt eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år, vil det overskytende bli skattlagt på aksjonærens hånd.

Dersom utbyttet fra selskapet et år ligger under den beregnede alternativavkastningen, vil differansen mellom utdelt utbytte og skjermingsfradraget legges til aksjens opprinnelige kostpris ved beregningen av neste års skjermingsfradrag. Når aksjen realiseres vil den skattepliktige gevinsten utgjøre salgsprisen fratrukket aksjens opprinnelige kostpris og årets skjermingsfradrag, samt eventuelt tidligere års ubenyttede skjermingsfradrag.

Ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjer som realiseres, kan framføres og trekkes fra i fremtidige aksjeinntekter. En slik fradragsrett innebærer at modellen virker nøytralt i forhold til avkastning over og under alternativavkastningen. Ekstra skatt på avkastning over alternativavkastningen motsvares da av redusert skatt (økt tapsfradrag) når avkastningen er lavere enn alternativavkastningen.

Et fullt tapsfradrag for ubenyttet skjermingsfradrag kan imidlertid medføre store provenyptap, blant annet som følge av tilpasningsmuligheter i forhold til utlandet. Hvis en ikke har en streng utflyttingsbeskatning, kan det bli vanskelig å sikre at fremtidige aksjeinntekter over alternativavkastningen faktisk kommer til beskatning i Norge. En risikerer dermed at tapsfradragene alltid blir fullt utnyttet i Norge, mens deler av aksjeinntektene blir beskattet i utlandet.

Utvalget foreslår derfor enkelte mindre begrensninger knyttet til dette tapsfradraget. Direkte tap, dvs. der aksjens salgspris er lavere enn aksjens opprinnelig kostpris, kan uten begrensninger trekkes fra mot alminnelig inntekt i realisasjonsåret. Det foreslås imidlertid at tap som følge av ubenyttede skjermingsfradrag, kun kan trekkes fra mot andre aksjeinntekter (utbytter og gevinster). Ubenyttet skjermingsfradrag kan imidlertid framføres med rente dersom det ikke kan utnyttes i årets aksjeinntekt. En slik løsning vil være nøytral, med mindre aksjonæren aldri oppnår tilstrekkelig høy aksjeinntekt til å utnytte skjermingsfradragene.

Nøytralitet krever videre at *skjermingsrenten* fastsettes slik at den i størst mulig grad reflekterer den avkastning aksjonæren kan oppnå ved å velge en alternativ plassering av kapitalen framfor å investere i aksjer. Med fullt tapsfradrag for ubenyttet skjermingsfradrag vil den korrekte skjermingsrenten være risikofri rente etter skatt. Dette skyldes at det offentlige dekker (gjennom fradraget) en større del av risikoen ved å investere i aksjer. Dersom en mener at tapsfradraget bør begrenses, for eksempel slik at det kun gis fradrag for direkte tap, bør det innføres et visst risikotillegg i skjermingsrenten.

En vanlig innvending mot utbytteskatt, er at det kan begrense tilgangen på innenlandsk risikokapital i enkelte tilfeller. Dette kan særlig være et problem for små og nystartede bedrifter som har begrenset tilgang til internasjonale kapitalmarkeder. En utbytteskatt med skjerming har i prinsippet ikke denne virkningen. Tvert imot kan det argumenteres for at en slik skatt kan virke positivt på viljen til privat risikotaking. Det skyldes at det offentlige gjennom den symmetriske utbytteskat-

ten går inn og deler investeringsrisikoen med aksjonærene. På samme måte som det offentlige gjennom utbytteskatten tar en ekstra del av avkastning som overstiger den alternative (risikofrie) avkastningen, vil det offentlige gi ekstra tapsfradrag når investeringen gir en avkastning under dette nivået. I tilfeller der aksjonærene har manglende muligheter til å diversifisere risiko, vil en slik symmetrisk beskatning kunne føre til økt risikotaking. Også utvalgets forslag til økt skatt på fast eiendom og redusert skatt på formue (som slår mest ut for børsnoterte aksjer, bankinnskudd mv.), kan virke positivt på egenkapitaltilgangen i næringslivet.

Utvalget foreslår at aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper og en lignende uttaksmo- dell for deltakerlignede selskaper. Det er ønskelig å innføre en lignende uttaksmo- dell også for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak. Det er imidlertid behov for ytterligere utredning før en eventuelt kan konkludere med om det er mulig å erstatte delingsmodellen med en slik uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak, eller om en må finne andre løsninger. Det er ikke store problemer knyttet til å videreføre delingsmodellen for enmannsforetak, samtidig som aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper. Det er imidlertid ønskelig å finne en løsning for deltakerlignede selskaper. Som nevnt ovenfor, foreslår utvalget å stramme inn i delingsmodellen (dersom denne skal videreføres) for å gjøre den mer treffsikker enn i dag.

Utvalgets forslag til utbytteskatt med skjerming vil erstatte dagens godtgjørelses- og RISK-system (reglene for beregning av gevinst/tap på aksjer) for personer.

Utvalget har vurdert om en bør endre reglene for beskatning av utbytter og gevinster også *mellom selskaper*. Den foreslåtte modellen kan i prinsippet innføres i selskapssektoren. Dette vil bidra til økte skatteinntekter sammenlignet med i dag, og vil videreføre dagens likebehandling av utbytte og aksjegevinster i og utenfor selskapssektoren. En slik løsning kan imidlertid medføre kjedebeskatning av avkastning over alternativavkastningen.

Ettersom overskudd i selskapssektoren uansett vil beskattes når det tilfaller eiere som er skattepliktig til Norge, har utvalget vurdert om beskatningen av utbytter og gevinster mellom selskaper kan oppheves fullt ut. Dette vil medføre en klar forenkling av skattesystemet, og dermed reduserte administrative kostnader. En slik løsning reiser imidlertid en rekke andre problemstillinger, blant annet knyttet til det potensielle provenytapet en slik skattefrihet kan medføre. Provenytapet kan oppstå dels som følge av tapte skatteinntekter der aksjer

overdras fra et selskap til en utenlandsk aksjonær eller en skattefri institusjon, dels ved at den latente skatteforpliktelsen i selskapet øker, slik at det blir mer lønnsomt for norske aksjonærer å flytte utenlands før inntekten realiseres. Med mindre en kan sikre at den latente skatten blir betalt i Norge gjennom utflyttingsbeskatning eller lignende, vil provenytapet kunne bli betydelig.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å vurdere de nevnte løsningene for beskatning av aksjeinntekter i selskaper tilstrekkelig grundig. Utvalget vil derfor ikke foreslå noen konkrete endringer på dette området. Dette innebærer at godtgjørelses- og RISK-systemet inntil videre bør opprettholdes for selskaper.

Innføring av en modell med ekstra skatt på utbytte vil kunne gi skattytere incentiver til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital. Hensikten vil være å spare skatt ved å ta ut overskudd i selskapet som renter i stedet for som utbytte. Renteinntekter blir skattlagt på aksjonærens hånd, men vil samtidig være en fradragsberettiget kostnad for selskapet. Resultatet er at utbetalingen blir skattlagt som alminnelig inntekt bare én gang. For å unngå slike tilpasninger, foreslår utvalget at renteinntekter over et visst nivå på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper, blir ilagt ekstra skatt på linje med utbytter. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid usikkert om en slik ekstra skatt bør omfatte renter på børsnoterte låneinstrumenter.

Utvalgets forslag til utbytteskatt med skjerming vil medføre ligningsadministrative utfordringer, bl.a. fordi skjermingen skal skje hos den enkelte aksjonær. Det må fastsettes en kostpris for skatteformål allerede ved ervervet av aksjene (i motsetning til i dag hvor kostprisen først får betydning ved en eventuell realisasjon av aksjene). Kostprisen vil være avgjørende for beregningen av skjermingsfradraget for den enkelte aksjonær det enkelte år. Det vil derfor være svært viktig at kostprisen fastsettes korrekt, og at den kontrolleres av ligningsmyndighetene.

For å lette disse administrative oppgavene bør det opprettes et sentralt register hvor opplysninger om kostpris på aksjene, utbytteutbetalinger fra selskapene mv., innhentes og lagres. Skjermingsgrunnlaget kan da beregnes maskinelt som den innberettede kostprisen tillagt eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år. For hver aksjonær må det føres en konto for akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til den enkelte aksje. I tillegg må det føres en rentejustert konto for eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til realiserte aksjer.

1.3.6 Skattlegging av formue, fast eiendom og arv

Utvalget har valgt å drøfte skatt på formue, arv, bolig og annen fast eiendom samlet. Disse skatteartene utgjør alle forskjellige former for skatt på kapital, og er, med unntak av fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig, skatt på kapitalbeholdninger. De har også til felles at verdsettingen av deler av skattegrunnlagene varierer betydelig mellom formuesobjekter og kan ofte være vesentlig lavere enn markedsverdier. Skattesystemet gjør det attraktivt å investere i formuesobjekter som verdsettes forholdsvis lavt, for eksempel bolig og ikke-børsnoterte aksjer. Det oppstår følgelig et tap for samfunnet ved at ressursene ikke brukes der de kaster mest av seg. Dette tapet kan være betydelig og vil kunne øke over tid når stadig mer kapital akkumuleres i de skattegunstige formuesobjektene. Etter utvalgets syn er dette en stor svakhet ved dagens skattesystem.

Utvalgets drøftinger og forslag knyttet til skatt på formue, fast eiendom og arv har tatt utgangspunkt i *nøytralitetsprinsippet*. Ved å beskatte ulike typer investeringer mest mulig likt, legges grunnlaget for høyest mulig avkastning av de samlede investeringene. Utvalget vil i den forbindelse nevne at redusert skatt på formue, der reduksjonen i hovedsak skjer på aksjer, bankinnskudd m.m., kombinert med økt skatt på eiendom, trolig vil bidra til at en økt andel av norsk kapital plasseres i aksjer m.m. og en redusert andel i fast eiendom.

I tillegg har utvalget lagt vekt på å se beskatningen av fast eiendom, formue og arv i lys av *den internasjonale utviklingen*. I en stadig mer globalisert økonomi konkurrerer nasjoner i økende grad om å tiltrekke seg næringsaktivitet, sparekapital og kompetent arbeidskraft. I en slik sammenheng virker det lite fornuftig å ha til dels vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag, slik en i praksis gjør gjennom formues- og eiendomsskatten. Mens fast eiendom er relativt immobil, kan finanskapitalen som inngår i grunnlaget for formuesskatten, lett flyttes mellom land. Økt beskatning av bolig og annen fast eiendom kombinert med redusert skatt på finanskapital vil derfor gjøre skattesystemet mer robust overfor internasjonal skattekonkurranse. Det kan i tillegg oppnås økonomiske effektivitetsgevinster ved å samordne skattleggingen på disse områdene fordi fast eiendom i utgangspunktet skattlegges vesentlig lavere enn annen kapital. Endringer i formuesskatten bør derfor ses i sammenheng med skattleggingen av fast eiendom. Utviklingen i flere OECD-land har gått i retning av å avvike formuesskatten samtidig

som det opprettholdes et betydelig høyere nivå på beskatningen av fast eiendom og arv enn i Norge.

Et samfunnsøkonomisk effektivt skattesystem krever at skatte- og avgiftsgrunnlagene verdsettes til *markedsverdi*. Utvalget vil understreke viktigheten av at markedsverdier generelt benyttes mer konsekvent enn i dag. Det gjelder både for beregning av formuesskatt, eiendomsskatt, arveavgift og fordelingen av egen bolig og fritidsbolig. Utvalget mener at markedsverdier gir det beste uttrykket for skatteevne og det beste grunnlaget for en rettferdig beskatning og verdivurdering på tvers av formuesobjekter. En mer konsekvent verdsetting basert på markedsverdier vil redusere de skattemessige motivene til å investere i bestemte formuesobjekter.

Utvalget har vurdert både en opphevelse og en reduksjon av *formuesskatten*. Dagens formuesbeskatning preges av at ulike formuesobjekter behandles ulikt, noe som blant annet favoriserer noen spareformer framfor andre. Formuesskatten fører videre til at den effektive skatten på sparing for enkelte kan bli svært høy, og den kan i visse tilfeller øke kapitalkostnadene for selskaper som må henvende seg til norske eiere. Utvalget mener derfor at formuesskatten bør avvikes, og at dette bør gjøres samtidig med at skatt på fast eiendom og arv økes.

Utvalget mener imidlertid at det på kort sikt ikke er realistisk å øke skatten på fast eiendom og arv så kraftig at det er mulig å finansiere en opphevelse av formuesskatten innenfor provenyrammen i mandatet. Utvalget foreslår derfor at provenyet fra formuesskatten i første omgang drøyt halveres, ved å innføre en verdsettingsrabatt på 70 pst. for formueskomponenter som etter gjeldende regler verdsettes til markedsverdi. Det samme gjøres for aksjer på Oslo Børs' SMB-liste og grunnfondsbevis. Gjeld avkortes tilsvarende. Samtidig økes bunnfradragene. Utvalgets forslag om å oppheve skatteklasse 2, vil også gjelde formuesskatten. Det innebærer at ektefeller vil få hvert sitt bunnfradrag i stedet for ett felles, noe som vil redusere formuesskatten for ektepar. Utvalgets forslag vil gi økt likebehandling av ulike formuesobjekter, samtidig som den effektive skattesatsen blir vesentlig lavere på de formuestypene som i dag skattlegges hardest.

Utvalget mener at *fordelsbeskatning av bolig* i prinsippet er godt egnet til å beskatte den avkastningen av boligkapital som fordelingen av å bo i egen bolig representerer. Etter dagens regler beskattes imidlertid bare en mindre del av den marginale avkastningen ved å bo i egen bolig, blant annet fordi boligene gjennomgående verdsettes til langt under

markedsverdi. Denne skjevheten i beskatningen kan rettes opp ved å styrke fordelsbeskatningen, slik at den beregnede inntekten av egen bolig på marginen økes opp mot den reelle avkastningen. På kort sikt foreslår utvalget å øke bunnfradraget og å innføre én felles sats på 5 pst. for beregning av prosentinntekten. I tillegg økes ligningstakstene noe for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 pst. av markedsverdi, og relativt sett mer for fritidseiendom.

Utvalget mener at fordelsbeskatningen bør legges gradvis om slik at bunnfradragene økes, samtidig som ligningstakstene økes. Det vil isolert sett medføre relativt lavere boligsatt for dem med forholdsvis rimelige boliger og samtidig redusere incentivene til å overinvestere i dyrere boliger. Det bør videre innføres nye regler for skattemessig verdsetting av egen bolig og fritidsbolig, og etter utvalgets vurdering bør slike regler ha markedsverdien som utgangspunkt. Eventuelle rabatter bør skje i form av høyere bunnfradrag eller generelle verdsettingsrabatter.

Prinsippet om symmetri i beskatningen kan også tale for at fordelsbeskatningen får en mer sentral plass i skattesystemet. Det bør være samsvar mellom beskatningen av inntekten (avkastningen av bolig) og retten til fradrag for den tilhørende utgiften (boliglånsrenter). En eventuell ytterligere svekkelse av fordelsbeskatningen kan reise spørsmål ved om dagens ordning med fullt fradrag i inntekten for gjeldsrenter bør opprettholdes, dersom ikke fordelsbeskatningen erstattes av for eksempel en obligatorisk eiendomsskatt.

Dersom det ikke er politisk vilje til å trappe opp fordelsbeskatningen av egen bolig, mener utvalget at det i stedet bør innføres en *obligatorisk eiendomsskatt*. Utvalget har ikke tatt stilling til om en slik obligatorisk eiendomsskatt bør være kommunal eller statlig, men mener at en obligatorisk eiendomsskatt bør suppleres med en frivillig kommunal del opp til en maksimalsats. Utvalget anbefaler uansett at en følger opp eiendomsskatteutvalgets forslag om at plikten til å betale eiendomsskatt som hovedregel skal gjelde alle eiendommer, samt forslaget om at takstene bør gjenspeile markedsverdien.

Utvalget mener at *arveavgiften* bør reformeres. Utvalget mener at arveavgiftsutvalgets forslag i NOU 2000: 8 om bredere grunnlag, lavere satser og høyere bunnfradrag er et godt utgangspunkt for en reform av avgiften på arv og gaver.

Skattesystemets *fordelingsegenskaper* vil isolert sett svekkes ved en nedtrapping og avvikling av formuesskatten. Både arveavgiften og formuesskatten er skatter på formue. Arveavgiften spiller en

fordelingspolitisk rolle, i tillegg til å gi inntekter til staten. Utvalget mener derfor at både provenymessige og fordelingsmessige hensyn tilsier at provenyet fra arveavgiften bør økes som et ledd i finansieringen av en full avvikling av formuesskatten.

1.3.7 Forholdet til utlandet

Skattleggingen i Norge er basert på globalinntektsprinsippet, dvs. at skattyter er skattepliktig for all inntekt uansett hvor den har sin kilde.

Inntekten vil normalt også skattlegges i det landet den opptjenes (kildeskatt). Siden avkastningen av en norsk skattyters utenlandsinvesteringer blir skattlagt i Norge når inntekten tas hjem, kan dette føre til at en inntekt blir dobbeltbeskattet.

Etter utvalgets vurdering er økonomisk dobbeltbeskatning uheldig, ved at det fører til at en investering i utlandet skattlegges hardere enn om den samme investeringen hadde vært gjort i Norge. En likebehandling av investeringer foretatt i Norge og i utlandet kan oppnås ved hjelp av den såkalte *kreditmetoden*. Kreditmetoden benyttes som hovedprinsipp i gjeldende skattesystem.

Utvalget anbefaler å videreføre dagens kreditmetode for fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte fra utenlandske datterselskaper. Utvalget mener imidlertid at gjeldende regler ikke er tilstrekkelig vidtgående. Utvalget foreslår derfor at en følger opp forslagene i Finansdepartementets høringsnotat av 28. juni 2001. Etter utvalgets syn er det imidlertid nødvendig å utvide kreditreglene ytterligere:

- Det bør innrømmes fradrag for underliggende selskapsskatt i flere ledd enn datter- og datterdatterselskap.
- Regelen om at det bare kan gis fradrag for skatt betalt til datterselskapets hjemland bør utvides slik at det også kan gis fradrag for skatt betalt til tredjeland.
- Regelen om fradrag for underliggende selskapsskatt betalt av datterdatterselskap bør utvides slik at det gis fradrag for slik skatt også når datterselskap og datterselskap er hjemmehørende i ulike land.

Formålet med utvalgets forslag er å bidra til at skattleggingen av avkastningen i minst mulig grad påvirkes av om investeringer skjer i utlandet eller i Norge.

Utvalget antar at de økte administrative kostnadene som en slik utvidet og mer treffsikker kreditmetode vil medføre, i noen grad kan avhjelpes ved at det innføres en begrenset fordelingsmetode

som et supplement til en generell kreditmetode. Etter utvalgets syn bør en slik *fordelingsmetode* kun anvendes for enkelte land som har et skattnivå på samme nivå som Norge. Det innebærer at en begrenset fordelingsmetode kan gjøres gjeldende i de tilfellene der resultatet i hovedsak vil bli det samme med en fordelingsmetode som det ville blitt dersom en la utvalgets forslag til kreditmetode til grunn. Fordelen med en slik liste er at anvendelsesområdet for kreditreglene reduseres, uten at en slipper å foreta en konkret og individuell vurdering av hvilken metode som skal anvendes for den enkelte skattyter. Videre vil fordelingsmetoden ikke gi vesentlig annet resultat enn kreditmetoden i tilfeller der skattesatsen ute er 28 pst. eller høyere.

Kreditmetoden skal sikre at utbytte av utenlandske aksjer skattlegges med 28 pst. Enkelte EU-land har så liberale skatteregler for utbytte inn til landet og ut av landet at det i praksis vil være mulig for norske selskaper å omgå hovedregelen om kredit ved å etablere et mellomliggende selskap i et av disse landene. Ordningen bør derfor ikke omfatte alle EU-land. Utvalget antar at det ikke er problematisk med en slik forskjellig behandling så lenge de landene som omfattes har skatteregler som medfører at utbyttet har blitt skattlagt på norsk nivå. Dette vil ikke bryte med hovedformålet med kreditmetoden. Det knytter seg imidlertid større usikkerhet til hvorvidt en kan innføre fordelingsmetoden for utbytter fra EU-land med et noe lavere skattnivå enn det norske, mens kreditmetoden anvendes for utbytter fra land der forskjellen i skattnivå er mer betydelig.

Fusjon og fisjon av norske selskaper kan gjennomføres uten at transaksjonen utløser umiddelbare skattekonsekvenser for selskapene eller deres eiere, ettersom det er kontinuitet i de skattemessige verdiene både på selskaps- og aksjonærnivå. Reglene om skattemessig kontinuitet ved fusjon og fisjon gjelder imidlertid ikke ved reorganisering av virksomhet over landegrenser. Derimot kan selskapene søke Finansdepartementet om skattelempe i slike situasjoner. Etter utvalgets syn skaper dette stor usikkerhet, gjør beslutningsprosessen vanskeligere og kan stille norske selskaper i en ugunstig forhandlingsposisjon. Reorganisering over landegrenser med skattemessig kontinuitet bør kunne skje etter lovfestede regler, og ikke etter enkeltvedtak truffet av Finansdepartementet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det gis regler om reorganisering av virksomhet over landegrenser. Reglene bør i størst mulig grad tilsvare reglene som framgår av EU-direktiv 90/434 om felles beskatningsordning ved fusjon, fisjon,

overføringer av eiendeler og ombytting av aksjer vedrørende selskaper i forskjellige medlemsstater.

1.3.8 Indirekte skatter

Indirekte skatter består av merverdiavgiften, særavgifter og toll. Merverdiavgiften er ment å være en generell skatt på forbruk og omfatter et relativt bredt spekter av varer og tjenester. Særavgifter omfatter både miljøavgifter og fiskalt begrunnede avgifter. I tillegg er det toll på import av landbruksvarer og enkelte industrivarer.

Etter utvalgets vurdering er avgiftenes primære oppgaver å

- skaffe staten inntekter til finansiering av offentlig virksomhet og overføringer
- korrigere for eksterne virkninger.

Etter utvalgets vurdering bør en i minst mulig grad legge fordelingspolitiske og næringspolitiske oppgaver til avgiftssystemet. Dette utelukker selvsagt ikke at avgiftssystemet kan ha fordelingsmessig og næringspolitisk betydning.

Ettersom skatt på forbruk ikke påvirker beslutninger om sparing og bidrar til at noe av skattebyrden belastes andre inntekter enn lønnsinntekter, er det etter utvalgets vurdering fornuftig å ha en relativt høy andel indirekte skatter. Økt vekt på forbruksbeskatning er også i tråd med anbefalinger fra OECD. Danmark og Norge er av de landene i OECD-området som har høyest nivå på forbruksavgiftene regnet som andel av BNP. Det er derfor begrenset rom for å øke avgiftsnivået ytterligere. Utvalget mener likevel at det er rom for en viss økning av avgiftsnivået, og foreslår økte avgifter på i størrelsesorden 2,5 mrd. kroner som benyttes til lettelse i inntektsbeskatningen.

Utvalget vil peke på at det er et betydelig behov for å forenkle og rydde opp i avgiftssystemet slik at det kan ivareta de primære målene. Utvalget har imidlertid ikke prioritert å gå grundig inn i dette sakskomplekset, men skisserer likevel noen hovedpunkter.

Formålet med *merverdiavgiften* bør utelukke å gi staten inntekter. Dette gjøres mest effektivt ved å ha en generell merverdiavgift der alle varer og tjenester skattlegges med samme sats. Utvalget mener det var uheldig at dette prinsippet ikke ble fulgt opp da en innførte en redusert sats for matvarer, men fortsatt holdt en rekke tjenester utenfor merverdiavgiftssystemet. Etter utvalgets vurdering bør merverdiavgiftsgrunnlaget utvides, blant annet slik at de store tjenestemrådene persontransport og overnatting omfattes. En slik utvikling kan eventuelt skje gradvis ved at slike tjenes-

ter i første omgang tas inn med en lavere sats, men målet bør være en felles sats for alle varer og tjenester. En bør altså oppheve den reduserte satsen på matvarer. Dersom formålet med den lave satsen på mat er å bidra til inntektsutjevning eller å støtte barnefamiliene, kunne det vært gjort mer effektivt ved å øke personfradragene i inntektsskatten eller ved å øke barnetrygden. Utvalget mener at de økte inntektene bør brukes til å redusere andre avgifter eller den generelle merverdiavgiftssatsen.

Utvalget foreslår å oppheve ordningen med nullsats for enkelte varer, og at inntektene benyttes til å redusere inntektsskatten. Utvalget kan ikke se at det er noen grunner til å ha denne formen for subsidier i merverdiavgiften. En eventuell subsidierting bør skje på andre måter.

Toll begrenser internasjonal handel med varer og tjenester. Norge er svært avhengig av handel med omverdenen, og etter utvalgets vurdering er det derfor i Norges langsiktige interesse å bidra til å bygge ned handelshindre så raskt som mulig. Utvalget foreslår derfor å oppheve all gjenværende *industritoll*. I tillegg mener utvalget at det er problematisk med et høyt tollvern for landbruksprodukter. Utvalget foreslår å oppheve svært lave tollsatser og tollsatser som ikke har noen funksjon som beskyttelse for norsk produksjon. Videre foreslår utvalget at de høye tollsatsene på sentrale deler av norsk landbruksproduksjon vurderes nærmere med sikte på å skape større konkurranse i det norske markedet.

Utvalget mener det kan være grunn til å foreta en generell gjennomgang av avgiftssystemet med sikte på å utforme avgiftene mer i tråd med de overordnede målene for avgiftssystemet. Utvalget drøfter i det følgende kort noen sentrale avgifter.

Bilavgifter benyttes dels til å skaffe proveny og dels til å korrigere for eksterne virkninger. Utvalget mener det kan legges større vekt på de eksterne virkningene (miljøhensynet). Dette kan tale å øke drivstoffavgiftene og benytte det økte provenyet til å forenkle avgiftsstrukturen og redusere engangsavgiften. Utvalget oppfordrer Regjeringen til å arbeide videre langs disse linjene. Utvalget vil også peke på at det ikke synes å være faglige grunner for å skatlegge diesel lavere enn bensin, særlig tatt i betraktning at lokale forurensende utslipp fra diesel er større enn fra bensin.

El-avgiften benyttes primært til å skaffe proveny, og har en svak miljøpolitisk begrunnelse. Utvalget mener at det kan være gode grunner til å fjerne el-avgiften for all næringsvirksomhet. Dette vil også imøtekomme kravet i ESAs nye retningslinjer for miljøstøtte.

Miljøavgifter benyttes til å redusere forurens-

ende utslipp, og bør utformes slik at de oppfyller målet om redusert forurensning mest mulig effektivt. Det tilsier at unntak fra avgiftsplikten bør begrenses. Ved å utnytte inntekspotensialet fra miljøavgifter, kan en oppnå en dobbelt gevinst: både bidra til et bedre miljø og skaffe økte inntekter til det offentlige. Utvalget antar imidlertid at mulighetene for å øke inntektene fra miljøavgifter er begrenset.

Alkohol- og tobakksavgifter benyttes dels til å skaffe inntekter, dels som virkemidler for å redusere helseskadelig forbruk. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hva som er et riktig nivå på disse avgiftene, men vil peke på at økt grensehandel tilsier at en bør vurdere en viss reduksjon i avgiftsnivået på slike varer.

Dokumentavgiften er en avgift som gir inntekter ved tinglysning av fast eiendom. Tilsvarende avgifter er relativt vanlige også i andre land. I gjeldende system betales imidlertid dokumentavgiften kun for selveierboliger mv., og ikke for borettslagsboliger. Utvalget kan vanskelig se begrunnelsen for en slik forskjellsbehandling, og mener at en bør vurdere å oppheve dette skillet.

Utvalget vil også vise til at en rekke andre avgifter, blant annet sjokolade- og sukkervareavgiften, grunnavgift på engangsemballasje mv., som bør vurderes. En slik vurdering kan skje som en del av en mer generell gjennomgang av avgiftssystemet.

1.3.9 Proveny- og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag

Utvalget mener det er viktig å ha en prinsipiell innfallsvinkel til skattesystemet. Dette er en forutsetning for å kunne oppnå stabilitet og forutsigbarhet i skattereglene. Utvalget har lagt betydelig vekt på hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser, selv om dette også må avveies mot andre hensyn, herunder fordelingshensyn. Skattesystemet bør legge til rette for at samfunnets ressurser brukes på en best mulig måte, og stimulere til verdiskaping, både i form av økt arbeidsinnsats og økt kapitalavkastning. Dette vil bli stadig viktigere for å kunne møte utfordringene knyttet til økt internasjonalisering og de store framtidige pensjonsforpliktelsene.

Utvalgets hovedforslag tar utgangspunkt i mandatets provenyramme på om lag 10 mrd. kroner. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å finne en god løsning på alle utfordringene som mandatet reiser uten samtidig å foreslå å redusere skatteinivået noe. I kapittel 15 presenterer utvalget proveny- og fordelingsvirkningene av sine forslag.

Forslagene innebærer betydelige lettelser i den

generelle inntektsbeskatningen av personer. Utvalget har lagt særlig vekt på å redusere skatten på lønnsinntekter på alle nivåer. Lettelser i minstefradraget og toppskatten utgjør i sum godt over 14 mrd. kroner. Det gis også visse netto lettelsene i kapitalbeskatningen, ved at reduksjonen i formuesskatten (om lag 4,7 mrd. kroner) og skattelettelsene for bedriftene (om lag 1 mrd. kroner) utgjør et noe større beløp enn skjerpelsen i utbytteskatten (anslått til 2 mrd. kroner) og økt skatt på fast eiendom (om lag 2 mrd. kroner). Disse skattelettelsene er delvis finansiert gjennom økte avgifter (2,5 mrd. kroner) og grunnlagsutvidelser i personbeskatningen (drøyt 4 mrd. kroner).

Utvalget mener fordelingshensyn fortsatt bør ivaretas gjennom progressivitet i inntektsbeskatningen av personer. En bør imidlertid legge økt vekt på hensynet til en *horisontalt mer rettferdig beskatning*, dvs. at to personer med samme skatteevne også skal betale det samme i skatt. I dagens skattesystem er ikke dette hensynet godt nok ivarettatt fordi høye kapitalinntekter gir vesentlig lavere skatt enn arbeidsinntekter på samme nivå og at reelle arbeidsinntekter kan bli skattlagt som kapitalinntekter. Etter utvalgets syn er det nødvendig med endringer i retning av "flatere skatt" om en skal oppnå økt horisontal likhet. Utvalgets forslag om å redusere de høyeste skattesatsene på lønn, kombinert med økt skatt på aksjeinntekter som overstiger alternativavkastningen, må ses i dette perspektivet. Reduksjonen i skatten på høye arbeidsinntekter vil være større enn økningen i skatten på aksjeinntekter. Det skyldes at de aller fleste, også dem med høye inntekter, mottar hoveddelen av inntekten sin som lønn. Den umiddelbare virkningen av dette er at personer med de høyeste inntektene får de største netto skattelettelsene.

Utvalgets forslag bør ses i et *langsiktig perspektiv*. Over tid vil fordelingsvirkningene av økt skatt på aksjeinntekter kombinert med redusert skatt på lønn være mindre markante enn på kort sikt, ettersom omfanget av skattemotiverte tilpasninger vil reduseres. Utvalget antar også at forslaget vil føre til en mer effektiv bruk av ressursene: For det første har utvalget en rekke forslag som innebærer økt nøytralitet i kapitalbeskatningen, både gjennom økt likebehandling av investeringer hjemme og ute og av investeringer i fast eiendom og andre kapitalplasseringer. Dette kan bidra til at mer privat kapital stilles tilgjengelig for risikoinvesteringer og næringsvirksomhet. For det andre vil det bli brukt

mindre ressurser på uproduktiv skatteplanlegging. For det tredje vil lettelsene i marginalsakten på både høye og lave arbeidsinntekter kunne virke positivt på arbeidstilbudet. En rekke analyser indikerer at et skattesystem som stimulerer til arbeid framfor å motta trygd også er god fordelingspolitikk, ettersom personer med de laveste inntektene normalt har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn personer med middels og høye inntekter.

Empiriske beregninger viser at utvalgets forslag vil opprettholde en betydelig omfordeling i skattesystemet, i den forstand at gjennomsnittsskatten øker med inntekten. Både *lønnstakere* og *trygdede* vil få skattelette på alle inntektsnivåer. Enkelte pensjonister som mister særfradraget for alder og uførhet, uten at dette fullt ut motvirkes av økt minstefradrag og redusert toppskatt, vil likevel kunne få en viss skjerpelse. I beregningene er imidlertid ikke endringene i formuesskatt og formuestillegget i skattebegrensingsregelen inkludert, noe som slår positivt ut for mange pensjonister. *Næringsdrivende* med lave inntekter kan få en viss samlet skatteskjerpelse, ettersom de i mindre grad nyter godt av økningen i minstefradraget, men også her vil de fleste få lettelsene.

I tråd med mandatet skisserer utvalget også hvilke endringer som bør prioriteres ved en *provenynøytral omlegging*. En må da prioritere mellom de ulike målene som er fastsatt i mandatet. Etter utvalgets syn må en enten legge mindre vekt på lettelsene i formuesskatten, eller akseptere så store forskjeller i beskatningen av arbeids- og kapitalinntekter at det fortsatt vil være sterke motiver til tilpasninger. I begge disse tilfellene vil skattelettelsene til personer med høye inntekter bli mindre enn i utvalgets forslag. I motsetning til utvalgets forslag vil det derimot ikke være skattelettelsene i alle inntektsgruppene, ettersom lettelsene til dem med de høyeste inntektene delvis blir finansiert med skjerpelser for dem med lave og middels inntekter.

Det er også mulig å redusere utvalgets forslag til skattelettelsene, både lettelsene i toppskatt, lettelsene for lavinntektsgrupper og de foreslåtte endringene i fastsettelsen av alminnelig inntekt samt utvidelsen av kreditreglene. Dette vil imidlertid gå ut over mulighetene til å løse problemene som ligger i utvalgets mandat, og å få etablert et prinsipielt fundert og dermed mer stabilt skattesystem. Utvalget vil derfor advare mot dette.

Tabell 1.1 Skatteutvalgets hovedforslag

Skatt på alminnelig inntekt

Uendret sats

Trygdeavgift

Nedre grense oppheves for alle over 17 år

Satsen for annen næringsinntekt reduseres til 10,4 pst., mens den reduserte satsen for næringsinntekt over 12G oppheves

Arbeidsgiveravgift

Ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. for lønnsinntekter over 16G oppheves

Toppskatt

Satsene reduseres til 7 pst. over 360 000 kroner og til 12 pst. over 720 000 kroner

Utbytte- og gevinstskatt for personer

Utbytter og gevinster/tap utover risikofri rente etter skatt skattlegges som alminnelig inntekt (aksjo-nærmodellen)

Utbytte- og gevinstbeskatning for selskaper

Ingen forslag til endring, men utvalget ber departementet vurdere alternativer i oppfølgingsarbeidet

Delingsmodellen for aktive aksjonærer

Oppheves

Delingsmodellen for ANS/KS

Ingen forslag til endring, men utvalget ber departementet vurdere selskapsligning/uttaksbeskatning/stram delingsmodell

Delingsmodellen for personlig næringsdrivende:

Enkelte innstramminger, bl.a.:

Videreføre et strammere lønnsfradrag, men betydelig økte tak

KAG fastsettes til skattemessig verdi

Symmetri avskrivning/inntektsføring (herunder goodwill)

Utvalget ber departementet utrede uttaksbeskatning

Forenkling av fradragsstruktur for lavinntekter

Lønnsfradraget oppheves

Tosatsstruktur i minstefradraget: Nedre grense om lag 20 000 kroner. Satsen i minstefradraget er 40 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekter inntil minstefradraget utgjør 26 000 kroner, deretter 20 pst. opp til 57 200 kroner

Pensjonistbeskatning

Særfradraget for alder og uførhet oppheves

Endringer i skattebegrensingsreglen:

Formuestillegget oppheves

Skattefri nettoinntekt reduseres til 76 400/124 700 kroner

Avtrappingssatsen reduseres til 50 pst.

Inntektsskattegrunnlaget for personer

Fradragsordninger som oppheves/strammes inn:

BSU oppheves

Frdrag for gaver til frivillige organisasjoner oppheves

Frdrag for fagforeningskontingent oppheves

Frdrag for daglig arbeidsreise strammes inn, men bør på sikt oppheves

Skattereglene for pendlere strammes inn, men bør på lengre sikt oppheves

Sjømanns- og fiskerfradraget oppheves

Fradragsordninger som bør erstattes av ordninger utenfor skattesystemet (proveny inngår ikke fullt ut i inndekning):

- Særfradraget for store sykdomsutgifter
- Særfradraget for pass og stell av barn
- Særfradraget for forsørgelse
- Skatteklasse 2

Naturalytelser:

Utvalget foreslår at en på noe sikt legger om skattleggingen til et prinsipp om verdsettelse til markedsverdi med et bunnfradrag, men foreslår at en strammer inn noen ordninger også på kort sikt

Inntektsskattegrunnlaget for bedrifter

Primærnæringene:

- En del mindre særordninger i skattleggingen av landbruk oppheves (ikke inntektsfradraget)
- Særordninger for skogbruket oppheves

Fastsettelse av alminnelig inntekt:

- Retten til fradrag for tap på fordring utvides noe
 - Retten til samordning av underskudd mot annen inntekt utvides til å gjelde også ved opphør av virksomheten
 - Adgang til å foreta omorganisering av virksomhet over landegrensene uten at beskatning utløses på selskapets eller aksjonærens hånd
 - Begrensningen av framføringsadgangen for underskudd (10 år) oppheves
 - Skattefradrag for FoU gjøres om til en utgiftsbasert ordning
-

Formuesskatt

Kort sikt:

- Generell verdsettelsesregel 30 pst. av markedsverdi både for formue og gjeld (skjer gjennom 70 pst. verdsettelsesrabatt for formuesobjekter som i dag verdsettes til markedsverdi, samt oppjustering av ligningsverdier på bolig)
- Oppheve skatteklasse 2 (ektefeller får hvert sitt bunnfradrag)
- Øke bunnfradrag

På lang sikt oppheves formuesskatten fullt ut

Skatt på fast eiendom

Kort sikt:

- Justere satser og bunnfradrag og øke ligningsverdiene
- Oppfølging av eiendomsskatteutvalgets forslag om at eventuell eiendomsskatt må gjelde alle eiendommer i kommunen

På lang sikt trappe fordelsbeskatningen opp, eventuelt legge om til obligatorisk eiendomsskatt

Skattlegging av arv

Uendret på kort sikt

På lang sikt grunnlagsutvidelser og opptrapping

Indirekte skatter

Nullsatser i momssystemet oppheves, og på sikt bør merverdiavgiften utvides til en felles sats for alle varer og tjenester

All industritoll oppheves, mens tollsatser for landbruk bør vurderes

Enkelte vurderinger av andre avgifter, men ingen konkrete forslag

Skattlegging av utenlandsinntekt

Liberalisering av kreditreglene

Kapittel 2

Skatte- og avgiftssystemet i Norge

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis en oversikt over det norske skatte- og avgiftssystemet basert på 2003-regler. Avsnitt 2.2 gir en oversikt over skatte- og avgiftsinntektene. I avsnitt 2.3 beskrives reglene for personbeskatning i Norge, og i avsnitt 2.4 reglene for beskatning av næringsvirksomhet. Avsnitt 2.5 gir en oversikt over forbruksavgifter og miljøavgifter.

2.2 Fordeling av offentlige skatte- og avgiftsinntekter

Tabell 2.1 gir en samlet oversikt over hovedgruppene av skatter og avgifter og hvilken del av offent-

lig sektor som mottar disse. De samlede skatte- og avgiftsinntektene fra stat, kommuner og fylkeskommuner er anslått til 690,9 mrd. kroner i 2002. Om lag 87,2 pst. av de totale skatte- og avgiftsinntektene tilfaller staten, 11,2 pst. tilfaller kommunene og 1,5 pst. tilfaller fylkeskommunene. Størstedelen av kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter kommer fra inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere.

Tabellen viser videre at om lag 35 pst. av statens inntekter kommer fra merverdiavgift, investeringsavgift og særavgifter. Om lag 25 pst. kommer fra inntekts- og formuesskatt og trygdeavgift fra personlige skattytere, mens vel 20 pst. er inntektsskatt og arbeidsgiveravgift fra etterskuddspliktige i Fastlands-Norge. Vel 17 pst. av statens

Tabell 2.1 Påløpte skatter og avgifter fordelt på skattekreditorer¹. Anslag for 2002. Mrd. kroner

	Stat	Kommune	Fylke	I alt
<i>Personlige skattytere</i>	150,5	73,0	10,3	233,9
Skatt på alminnelig inntekt	73,7	67,3	10,3	151,3
Toppskatt	16,4	-	-	16,4
Trygdeavgift	58,0	-	-	58,0
Formuesskatt	2,5	5,7	-	8,2
<i>Bedrifter (etterskuddspliktige)</i>	42,5	1,3	0,2	44,1
Inntektsskatt ²⁾	42,4	1,3	0,2	43,9
Formuesskatt	0,2	0,0	-	0,2
<i>Eiendomsskatt</i>	-	2,9	-	2,9
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	80,7	-	-	80,7
<i>Avgifter</i>	208,8	-	-	208,8
Merverdi- og investeringsavgift	140,1	-	-	140,1
Særavgifter og toll	68,7	-	-	68,7
<i>Petroleum</i>	105,5	-	-	105,5
Skatt på inntekt	100,5	-	-	100,5
Avgift på utvinning mv.	5,0	-	-	5,0
<i>Andre skatter og avgifter</i>	14,6	0,5	-	15,1
Trygde- og pensjonspremier, andre stats- og trygderegnskaper ³⁾	10,4	-	-	10,4
Skatt på utbytte til utenlandske aksjonærer	0,6	-	-	0,6
Andre skatter og avgifter ⁴⁾	3,6	0,5	-	4,1

¹ Totaltallene er i samsvar med definisjonene i nasjonalregnskapet, men inndelingen i skattearter er noe annerledes.

² Medregnet tonnasjeavgift for rederier og kraftverk.

³ Blant annet Statens pensjonskasse.

⁴ Herunder en del inntektsposter som grupperes som skatteinntekter i nasjonalregnskapet, men som ikke føres som skatteinntekt i statsbudsjettet.

skatteinntekter i 2002 kommer fra petroleumssektoren.

2.3 Beskatning av personer

2.3.1 Generelle regler for beskatning av personer

Alle skattepliktige personer og selskaper ilegges en flat skatt på 28 pst. på alminnelig inntekt. Denne satsen er 24,5 pst. for personer i Finnmark og Nord-Troms.

Skatteinntektene fra skatt på alminnelig inntekt for personer fordeles mellom staten, kommunene og fylkeskommunene, jf. tabell 2.1. For 2003 utgjør kommunenes og fylkeskommunenes skattøre maksimalt hhv. 12,99 pst. og 3,25 pst. Fellesskatten til staten utgjør 11,76 pst., med unntak av Finnmark og Nord-Troms hvor fellesskatten er 8,26 pst.

I prinsippet har kommunene muligheter til å redusere sin skattøre til 9,39 pst. Tilsvarende har fylkeskommunene anledning til å redusere sin skattøre til 0 pst. Kommunene og fylkeskommunene har derfor anledning til å redusere samlet skatt på alminnelig inntekt for personer ned til 21,15 pst. (17,65 pst. i Finnmark og Nord-Troms). I praksis benytter imidlertid samtlige kommuner og fylkeskommuner i Norge maksimale skattører.

Alminnelig inntekt omfatter alle typer skattepliktige inntekter fra arbeid, virksomhet og kapital og beregnes for både personlige skattepliktige og selskaper. Enkelte inntekter fra offentlige overføringer er skattefrie, blant annet barnetrygd, kontantstøtte og økonomisk sosialhjelp. Det gis fradrag i skattepliktig inntekt for alle kostnader knyttet til inntektens ervervelse. Minstefradraget skal i utgangspunktet dekke normale utgifter til inntekts ervervelse for lønnstakere. Videre gis det fradrag for enkelte kostnader som ikke er knyttet til inntektens ervervelse. Rentekostnader kommer til fradrag i inntekten uavhengig av låneformål og tilknytning til inntekten. I tillegg gis det et personfradrag i alminnelig inntekt.

Personlige skattytere betaler i tillegg trygdeavgift og eventuelt toppskatt av personinntekt. Det vises til tabell 2.2 for en oversikt over gjeldende skattesatser, beløpsgrenser og fradrag for 2003. Personinntekt fastsettes kun for personlige skattytere og omfatter inntekt fra arbeid og pensjoner uten fradrag av noen art. For aktive eiere i enmannsforetak, deltakerlignede selskaper og aksjeselskaper, beregnes det en personinntekt på grunnlag av virksomhetens overskudd (delingsmodellen).

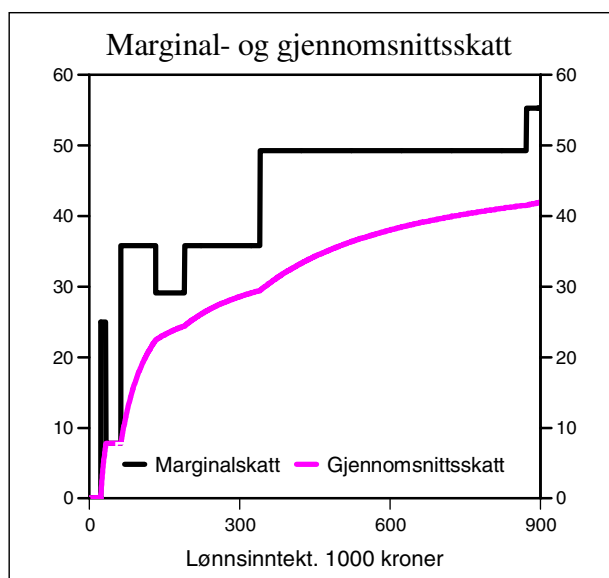
Det er i første rekke toppskatten som utgjør

det progressive elementet i skatt på arbeidsinntekt. Progressiviteten innebærer at skattytere med høye personinntekter får høyere gjennomsnittsskatt enn skattytere med lave personinntekter. For lønnstakere og pensjonister gir minstefradraget eller særskilt fradrag i arbeidsinntekt også progressivitet i skatten på alminnelig inntekt. Personfradraget i alminnelig inntekt gir også en viss progressivitet. Formuesskatten innebærer et progressivt element også i kapitalbeskatningen.

Personlige skattytere skattlegges i klasse 1 eller klasse 2. Skatteklasse 2 omfatter ektefeller som lignedes sammen og enslige forsørgere, mens skatteklasse 1 omfatter de øvrige skattyterne. Dersom den ene ektefellen har svært lav eller ingen inntekt vil det lønne seg for et ektepar å bli lignet sammen i klasse 2. Dette blir ivaretatt ved skatteligningen. Ektefeller lignedes alltid sammen i klasse 2 for så vidt gjelder formuesskatt til staten. Skattytere med rett til særfradrag etter skatteloven §§ 6-80 til 6-83 lignedes også i klasse 2 for formuesskatt til staten. I 2002 ble om lag 90 pst. av skattyterne lignet i klasse 1.

2.3.2 Lønnstakere

Lønnsinntekt inngår i alminnelig inntekt og personinntekt. Som alternativ til fradrag for de faktiske kostnadene knyttet til lønnsinntekten, gis skattyter enten minstefradrag eller særskilt fradrag i arbeidsinntekt ved fastsettelsen av alminnelig inntekt. Lønnstakere får det maksimale av de to fradragene. I tillegg gis det en rekke sær-



Figur 2.1 Marginal- og gjennomsnittsskatt på lønnsinntekt og marginalsatt på kapital. 2003-regler. Klasse 1. Prosent.

Tabell 2.2 Skattesatser og beløpsgrenser mv. for 2003

<i>Toppskatt</i> (Skattegrunnlag: Personinntekt, dvs. brutto arbeids- og pensjonsinntekter)	
<i>Trinn 1</i>	
Sats ²	13,5 pst.
Innslagspunkt, klasse 1 ¹	340 700 kr
Innslagspunkt, klasse 2	364 000 kr
<i>Trinn 2</i>	
Sats	19,5 pst.
Innslagspunkt	872 000 kr
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i> (Skattegrunnlag: Alminnelig inntekt, dvs. arbeids-, pensjons- og kapitalinntekt minus inntektsfradrag)	
Standard sats	28,0 pst.
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst.
<i>Trygdeavgift</i>	
Lønnsinntekt og næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst.
Annen næringsinntekt ³	10,7 pst.
Pensjonsinntekt mv.	3,0 pst.
Nedre grense	23 000 kr
Opptappingsats	25,0 pst.
<i>Arbeidsgiveravgift⁴</i>	
Sone 1.....	14,1 pst.
Sone 2.....	10,6 pst.
Sone 3.....	6,4 pst.
Sone 4.....	5,1 pst.
Sone 5.....	0,0 pst.
Ekstra arbeidsgiveravgift for lønn over 16G ⁵	12,5 pst.
<i>Maksimale effektive marginale skattesatser</i>	
Alminnelig inntekt	28,0 pst.
Mottatt utbytte for personlige skattytere (i pst. av selskapsoverskudd)	28,0 pst.
Lønn ekskl. arbeidsgiveravgift	55,3 pst.
Lønn inkl. arbeidsgiveravgift	64,7 pst.
Næringsinntekt	55,3 pst.
<i>Standard inntektsfradrag:</i> (Inntektsfradrag kommer kun til fratrekk i beregning av alminnelig inntekt.)	
<i>Personfradrag</i>	
Klasse 1	31 600 kr
Klasse 2	63 200 kr
<i>Minstefradrag</i>	
Sats	24,0 pst.
Øvre grense	45 700 kr
Nedre grense	4 000 kr
Særskilt fradrag i arbeidsinntekt ⁵	31 800 kr
<i>Særskilte inntektsfradrag:</i>	
Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn, øvre grense	
Ett barn	25 000 kr
To barn eller flere	30 000 kr

<i>Fradrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>	
Sats pr. km.....	1,4 kr
Grense for fradraget	9 200 kr
Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner.....	6 000 kr
Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.	1 100 kr
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>	
Klasse 1	15 000 kr
Klasse 2	30 000 kr
<i>Fisker- og sjømannsfradraget</i>	
Sats	30 pst.
Øvre grense	80 000 kr
<i>Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk</i>	
Inntektsuavhengig fradrag	36 000 kr
Sats utover inntektsuavhengig fradrag	19,0 pst.
Maksimalt fradrag	61 500 kr
Fradrag for premier til tjenestepensjonsordninger i privat og offentlig sektor	Ubegrenset
Maksimalt fradrag for premie til individuelle pensjonsavtaler (IPA)	40 000 kr
Fradrag for renteutgifter	Ubegrenset
Maksimalt særfradrag for store sykdomsutgifter ⁷	Ubegrenset
<i>Særskilte skattefradrag: (Skattefradrag kommer til fratrekk i utlignet skatt.)</i>	
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>	
Sats for skattefradrag	20,0 pst.
Maksimalt årlig sparebeløp.....	15 000 kr
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	100 000 kr
<i>Særskilte skatteregler for pensjonister, uføre og enslige forsørgere med overgangsstonad⁸</i>	
Særfradrag for alder og uførhet mv.	18 360 kr
<i>Skattebegrensingsregelen for pensjonister mv.</i>	
Avtrappingssats.....	55,0 pst.
<i>Skattefrie nettoinntekt⁹</i>	
Enslig	85 200 kr
Ektepar	138 300 kr
<i>Formuestillegget</i>	
Sats	2,0 pst.
Grense	200 000 kr
<i>Barnetrygden og kontantstøtten</i>	
Generell sats i barnetrygden pr. år ¹⁰	11 664 kr
Småbarnstillegget til barn mellom 1 og 3 år i 2003 (avvikles fra 1.8.03)	4 599 kr
Småbarnstillegg til enslige forsørgere med full overgangsstonad.....	7 884 kr
Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms	3 792 kr
Full sats i kontantstøtten pr. år fra 1.8.03 43 884 kroner. Full utbetaling i 2003	39 285 kr

Andre regler for beregning av inntekt

Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus

Sats, 1. trinn	2,5 pst.
Grense for ligningsverdi, 1. trinn ¹¹	80 000 kr
Sats, 2. trinn	5,0 pst.
Grense for ligningsverdi, 2. trinn	451 000 kr

Normalsats for beregning av fordel av lån hos arbeidsgiver 6,5 pst.

Formuesskatten

<i>Kommune</i>	Grenser. Kroner	Satser
	0 – 120 000	0,0 pst.
	120 000 og over	0,7 pst.
<i>Stat</i>		
Klasse 1	0 – 120 000	0,0 pst.
	120 000 – 540 000	0,2 pst.
	540 000 og over	0,4 pst.
Klasse 2	0 – 150 000	0,0 pst.
	150 000 – 580 000	0,2 pst.
	580 000 og over	0,4 pst.

Bedriftsbeskatningen

Skatt på alminnelig inntekt	28,0 pst.
Kapitalavkastningsrate i delingsmodellen	10,0 pst.

Skatteregler for beregnet personinntekt for ikke-liberale yrker i delingsmodellen

Skattlegges som personinntekt	0 – 16 G
Skattlegges som alminnelig inntekt	75 – 134 G

Avskrivningssatser

Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30 pst.
Saldogruppe b (ervertet forretningsverdi)	20 pst.
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.)	20 pst.
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.)	20 pst.
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5 pst.
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ¹²	4 (8) pst.
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2 pst.

¹ Skattesystemet har to klasser. De fleste skattyterne lignedes i klasse 1. Enslige forsørgere og ektepar med én inntekt har muligheten til å bli lignet i klasse 2 for inntekt. Ektepar lignedes alltid i klasse 2 for formue.

² Satsen i trinn 1 er 9,5 pst. for skattytere i Finnmark og Nord-Troms.

³ Satsen er 7,8 pst. for næringsinntekt over 12 G. G per 1. januar 2003 er 54 170 kroner.

⁴ For arbeidstakere som er 62 år og eldre er arbeidsgiveravgiften redusert med 4 prosentpoeng fra 1. juli 2002, men ikke slik at den blir negativ.

⁵ G pr. 1. januar 2003 er 54 170, blir vanligvis regulert 1. mai

⁶ Lønnstakere får det maksimale av minstefradrag og særskilt fradrag i arbeidsinntekt.

⁷ Utgiftene anses som store dersom de overstiger 6 120 kroner. Fradraget skal da settes til 9 180 kroner, selv om de faktiske utgiftene er lavere.

⁸ Disse reglene gjelder kun enslige foreldre som mottar overgangsstønad.

⁹ Nettoinntekt beregnes som brutto arbeids-, pensjons- og kapitalinntekt minus minstefradraget (og ev. fisker- og sjømannsfradrag og fradrag i næringsinntekt for jordbruk). Kapitalkostnader og renteutgifter inkluderes også. Personfradrag og særfradrag for alder og uførhet inngår ikke i beregningen.

¹⁰ Enslige forsørgere får barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk forsørger.

¹¹ For fritidshus er det ikke bunnbeløp på 80 000 kroner for 1. trinn.

¹² Bygninger med en enkel konstruksjon og som antas å ha en kommersiell levealder under 20 år, kan avskrives med 8 pst.

skilte fradrag. Fradrag er nærmere omtalt i avsnitt 2.3.6.

Personinntekten ilegges trygdeavgift og eventuelt toppskatt. Trygdeavgiften er 3 pst. for pensjonsinntekter, 7,8 pst. for lønnsinntekt og beregnet personinntekt fra jordbruk, skogbruk og fiske og 10,7 pst. for annen beregnet personinntekt opp til 12 G. Gjeldende toppskatt er 13,5 pst. i trinn 1, dvs. for personinntekt over 340 700 kroner i klasse 1 og 365 000 kroner i klasse 2. Satsen i trinn 1 er 9,5 pst. for skattytere i Finnmark og Nord-Troms. I trinn 2 er toppskatten 19,5 pst., dvs. for personinntekt over 872 000 kroner. Det er anslått at 775 000 skattytere betalte toppskatt i 2002.

For 2003 skal det ikke betales trygdeavgift av personinntekt under 23 000 kroner. På inntekter ut over dette beløpet betales 25 pst. i trygdeavgift, inntil trygdeavgiften utgjør 7,8 pst. av hele inntekten. Dette innebærer at den effektive trygdeavgiftssatsen er lik avtrappingssatsen på 25 pst. for lønnsinntekter mellom 23 000 kroner og 33 430 kroner¹⁾.

Figur 2.1 viser marginalskatt og gjennomsnittsskatt for en lønnstaker i skatteklasser 1 og 2 i 2003, når det tas hensyn til at satsen i minstefradraget i praksis virker som en reduksjon av skattesatsen på alminnelig inntekt. I beregningen er det antatt at lønnstakeren kun har lønnsinntekt og bare kan trekke fra standardfradrag (personfradrag og enten minstefradrag eller særskilt fradrag i arbeidsinntekt).

Marginalskatten er null opp til 23 000 kroner, deretter 25 pst. opp til 33 430 kroner (som følge av nedre grense i trygdeavgiften), før den faller til 7,8 pst. opp til 63 400 kroner (sum personfradrag og særskilt fradrag i arbeidsinntekt).

Det særskilte fradraget i arbeidsinntekt ("lønsfradraget") vil være høyere enn minstefradraget for lønnstakere med inntil 132 500 kroner i lønn. Lønnstakere med lønn mellom 63 400 kroner og 132 500 kroner vil derfor få en marginalskatt på 35,8 pst. Minstefradraget fastsettes etter en sats på 24 pst. av lønnen inntil lønnen når 190 400 kroner som følge av øvre grense i minstefradraget. Dette fører til at marginalskatten vil falle til 29,1 pst. for lønnstakere med mellom om lag 132 500 kroner og 190 400 kroner. For inntekter mellom 190 400 kroner og innslagspunktet for toppskatt på 340 700 kroner er marginalskatten igjen 35,8 pst.

Skattytere skal i tillegg betale toppskatt med 13,5 pst. av lønnsinntekt utover 340 700 kroner og 19,5 pst. over 872 000 kroner, slik at marginalskatten er 49,3 pst. mellom 340 700 kroner og

872 000 kroner og 55,3 pst. over 872 000 kroner.

Alle som har ansatte, plikter å betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse som utbetales til ansatte. Dette gjelder også for arbeidsgivere som ellers ikke er skattepliktige. Arbeidsgiveravgiften beregnes i all hovedsak på det samme grunnlaget som trygdeavgiften.

Arbeidsgiveravgiften består av en geografisk differensiert avgift og en ekstra arbeidsgiveravgift på lønn over 16 G. Den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften er inndelt i 5 soner med satser på:

- 14,1 pst. i sone 1,
- 10,6 pst. i sone 2,
- 6,4 pst. i sone 3,
- 5,1 pst. i sone 4 og
- 0 pst. i sone 5 (Finnmark og Nord-Troms).

Gjennomsnittlig nivå for arbeidsgiveravgiften er anslått til om lag 12,8 pst. i 2000 og 2001. Distriktskommuner har generelt lavere sats enn sentrale kommuner. For arbeidstakere som er 62 år og eldre ble arbeidsgiveravgiften redusert med 4 prosentpoeng fra 1. juli 2002. Den gjeldende geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften betraktes av ESA som ulovlig statsstøtte og kan neppe videreføres i sin nåværende form etter utgangen av 2003.

Det legges en ytterligere arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønn over 16 G. Den ekstra arbeidsgiveravgiften er generelt utformet og knyttet til den enkelte arbeidstakers bosted. Ordningen gjelder alle bedrifter og omfatter også utenlandske arbeidstakere bosatt i Norge og utenlandsk eide bedrifter.

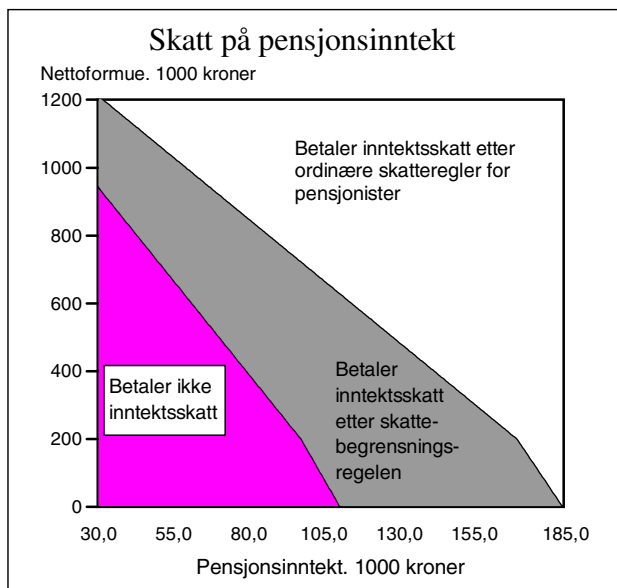
2.3.3 Pensjonister

Pensjonister og trygdede skatlegges i utgangspunktet på samme måte som lønnstakere. Det er imidlertid viktige unntak som sikrer at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette er i hovedsak den lavere trygdeavgiften på 3 pst., et særfradrag for alder og uførhet mv. i alminnelig inntekt på maksimalt 18 360 kroner for 2003²⁾ og skattebegrensningsregelen for pensjonister med middels og lave inntekter.

Skattebegrensningsregelen omfatter skatt av alminnelig inntekt og trygdeavgift, men ikke toppskatt eller formuesskatt. Ektefellers inntekter og eventuell formue ses alltid under ett når de skatlegges etter skattebegrensningsregelen. Regelen

¹⁾ Dette beløpet framkommer ved å løse ligningen $0,078x = 0,25(x - 23\ 000)$.

²⁾ Det er kun alders- og uførepensjonister som får dette særfradraget, ikke AFP-pensjonister mv.



Figur 2.2 Kombinasjoner av pensjonsinntekt og nettoformue der ulike skatteregler for beregning av inntektsskatt kommer til anvendelse. Regjerings forslag til 2003-regler

Kilde: Finansdepartementet.

kan benyttes av AFP-pensjonister, enslige forsørgere som mottar overgangsstønad og personer med alderspensjon fra folketrygden, dersom dette gir lavest skatt. Uførepensjonister kan skattlegges etter skattebegrensingsregelen dersom inntektsnivået er satt ned med minst 2/3.

Enslige skattytere som kommer under skattebegrensingsregelen, skal ikke få beregnet skatt når alminnelig inntekt, med tillegg av 2 pst. av nettoformue over 200 000, ikke overstiger 85 200 kroner for 2003. Tilsvarende grense for ektepar som kommer under regelen er 138 300 kroner.³⁾ Når en også inkluderer virkningen av minstefradraget, innebærer disse reglene at pensjonister kan ha inntekt på inntil 110 700 kroner for enslige og 179 600 kroner for ektepar uten å betale inntektsskatt, når nettoformuen er under 200 000 kroner. Fordelen av regelen avtrappes ved at overskytende inntekter skattlegges med en sats på 55 pst., slik at pensjonister med høye inntekter og/eller høy formue ikke nyter godt av denne skattebegrensningen. Avtrappingssatsen innebærer at kapitalinntekter utover dette nivået ilegges en effektiv skatt på 55 pst., mens den er 41,8 pst. for pensjons- og lønnsinntekter⁴⁾.

Med denne avtrappingssatsen vil det normalt lønne seg for en pensjonist (uten andre inntekter enn pensjon) med formue under 200 000 kroner

å bli skattlagt etter skattebegrensingsregelen så lenge pensjonen er under 184 800 kroner (299 200 for ektepar med ett særfradrag for alder). Over denne grensen lønner det seg å bli skattlagt etter de ordinære skattereglene for pensjonister. Dersom pensjonisten har en nettoformue over 200 000 kroner, så vil det lønne seg å bli skattlagt etter ordinære regler på et lavere inntektsnivå. Figur 2.2 viser sammenhengen mellom nettoformue og pensjonsinntekt i skattebegrensingsregelen for en enslig pensjonist.⁵⁾

I 2003 er det anslått at om lag 50 pst. av de trygdede vil bli omfattet av skattebegrensingsregelen. Av disse er det om lag 80 pst. som betaler inntektsskatt og om lag 20 pst. som ikke betaler skatt. Resten av de trygdede betaler skatt etter ordinære skatteregler for pensjonister.

2.3.4 Personlige næringsdrivende

Personlige næringsdrivende er omfattet av samme satsstruktur som lønnstakere, med visse unntak. Næringsdrivende får ikke minstefradrag i næringsinntekt, men de kan trekke fra faktiske kostnader knyttet til virksomheten. Trygdeavgiften for næringsdrivende (utenom primærnæringene) er på 10,7 pst. for personinntekt opp til 12 G (anslått til 670 740 kroner i 2003). Satsen er 7,8 pst. for personinntekt over 12G. Det er ikke arbeidsgiveravgift på næringsinntekt.

2.3.5 Delingsmodellen

Inntekten fra virksomheten til en personlig næringsdrivende vil dels komme fra arbeidsinnsats og dels fra avkastning på kapital som er investert i virksomheten. I kapittel 11 gis en nærmere beskrivelse av gjeldende delingsmodell for å fastsette fordelingen av inntekten på hhv. arbeidsinntekt og kapitalinntekt.

2.3.6 Sentrale fradrag i inntekt og skatt for personlige skattytere

2.3.6.1 Personfradrag (tidligere klassefradrag)

Personlig skattytere kan trekke fra personfradrag i alminnelig inntekt. For 2003 er personfradraget på 31 600 kroner i klasse 1 og 63 200 kroner i klasse 2.

³⁾ For ektepar er det tvungen sambeskatning hvis de velger å bli skattlagt etter denne regelen.

⁴⁾ Som følge av satsen i minstefradraget, dvs. $55 \times (1 - 0,24) = 41,8$.

⁵⁾ Figuren gjelder for enslige alderspensjonister med over 30 000 kroner i pensjonsinntekt. Det er antatt 5 pst. avkastning på nettoformuen.

2.3.6.2 *Minstefradrag*

Alle skattytere med lønns- og pensjonsinntekter kan etter hovedregelen kreve minstefradrag i alminnelig inntekt. Minstefradraget beregnes som 24 pst. av lønns- og pensjonsinntekten for 2003, med en nedre grense på 4 000 kroner og en øvre grense på 45 700 kroner. Minstefradraget er et standardisert fradrag som skal omfatte de ulike fradrag som en skattyter vil ha i forbindelse med utøvelse av et arbeid. Dersom de faktiske utgiftene som minstefradraget er ment å dekke overstiger minstefradraget, kan en i stedet kreve fradrag for faktiske utgifter.

Satsen i minstefradraget bidrar i tillegg i realiteten til å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt, ved at det kun er 76 pst. av økt personinntekt (1-0,24) som blir skattlagt som alminnelig inntekt. Det fører til at den effektive skattesatsen på alminnelig inntekt blir 21,3 pst. for dem som får minstefradrag etter sats. Det gjelder for personinntekter under 190 400 kroner (45 700/0,24), med unntak for dem som får minstefradrag iht. det såkalte "lønsfradraget", jf. nedenfor.

2.3.6.3 *Særskilt fradrag i arbeidsinntekt ("lønsfradraget")*

Et alternativ til det ordinære minstefradraget er det særskilte fradraget i arbeidsinntekt mv. Dette fradraget i lønnsinntekt er på 31 800 kroner for 2003, og virker som en særskilt nedre grense i minstefradraget som kun gjelder lønnsinntekter. Det vil være gunstigst for lønnstakere med lønnsinntekt under 132 500 kroner (31 800/0,24) å bli lignet etter lønsfradraget i stedet for etter minstefradraget.

2.3.6.4 *Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn*

Ved fastsettelsen av alminnelig inntekt kan det kreves fradrag for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn. Som barn regnes barn som er 11 år eller yngre, eller eldre barn med spesielle omsorgsbehov. Foreldrefradraget er inntil 25 000 kroner for ett barn og inntil 30 000 kroner for to eller flere barn i 2003.

Etter hovedregelen er det tilstrekkelig at det foreligger dokumenterte utgifter til pass og stell av barn for å kreve fradraget. Dersom foreldrene er enige om fordeling av fradraget, legges denne til grunn. Ellers gis fradraget til den som har høyest inntekt. Dersom fradraget er større enn den høyeste inntekten, føres resten av fradraget i den laveste inntekten.

2.3.6.5 *Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeid*

En skattyter kan kreve fradrag for den delen av reiseutgifter mellom hjem og arbeid som overstiger 9 200 kroner i løpet av inntektsåret. Fra og med 1999 ble det innført standardiserte regler for dette fradraget (reiseavstandsmodellen). Fradraget er 1,40 kroner pr. km uavhengig av faktiske reisekostnader.

2.3.6.6 *Fradrag for gaver til frivillige organisasjoner*

Alle skattytere kan kreve fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner. Organisasjonen må ikke ha erverv til formål, må drive virksomhet innenfor nærmere definerte områder og ha nasjonalt omfang. Det er en forutsetning at gaven utgjør minst 500 kroner i det året gaven blir gitt.

Fradraget for gaver var tidligere samordnet med fradraget for betalt fagforeningskontingent, men ble skilt ut som et eget fradrag fra og med 2003. Maksimalt fradrag er satt til 6 000 kroner.

2.3.6.7 *Fradrag for innbetalt fagforeningskontingent*

Lønnstakere og aktive fiskere kan kreve fradrag for kontingent til landsomfattende arbeidstakerorganisasjon som har forhandlingsrett eller har inngått tariffavtale på vegne av medlemmene. Fradrag kan samlet gis med inntil 1 100 kroner.

2.3.6.8 *Særskilte skattefradrag for bosatte i Nord-Troms og Finnmark*

Skattytere bosatt i Finnmark og Nord-Troms har rett til et særskilt fradrag i alminnelig inntekt på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2.

2.3.6.9 *Sjømanns- og fiskerfradrag*

Sjøfolk kan kreve et særskilt sjømannsfradrag med inntil 30 pst. av inntekten begrenset oppover til 80 000 kroner i 2003. Hovedvilkår for sjømannsfradraget er at en har arbeidet minst 130 dager i inntektsåret på skip eller flytende installasjon og at dette har vært vedkommendes hovedbeskjeftigelse. Fiskere som har utøvet fiske i minst 130 dager, har rett til et tilsvarende fradrag.

Sjømanns- og fiskerfradraget er samordnet. Samlet fradrag skal ikke overstige 80 000 kroner selv om skattyteren i et inntektsår har vært beskjeftiget dels som sjømann og dels som fisker.

2.3.6.10 *Frdrag for premier til tjenstepensjonsordninger*

En arbeidstaker kan trekke fra sin andel av innbetalinger til pensjonsordninger i arbeidsforhold ved fastsettelsen av alminnelig inntekt. En arbeidsgivers andel til pensjonsordningen kan trekkes fra hos arbeidsgiver og inngår i beregningsgrunnlaget for arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiverens andel er heller ikke skattepliktig hos arbeidstakeren på innbetalingstidspunktet. Utbetaling av pensjoner fra ordningen skatlegges som personinntekt for arbeidstakeren.

2.3.6.11 *Innskudd til egen pensjonsordning*

Innbetalinger til individuell pensjonsavtale etter skatteloven (IPA) kommer til frdrag ved fastsettelsen av alminnelig inntekt. En individuell pensjonsavtale kan enten være en pensjonsforsikringsavtale eller en pensjonsspareavtale. Frdraget er begrenset til 40 000 kroner i 2003. Frdragsrammen gjelder for hver av ektefellene. Innbetalingen er frdragsberettiget hos den av ektefellene som har betalt den. Ubenyttet del av frdragsrammen hos den ene ektefellen kan ikke overføres til den andre, selv om forsikringen er tegnet på den andre ektefellen.

2.3.6.12 *Gjeldsrenter*

Alle skattytere har som hovedregel rett til frdrag for gjeldsrenter. Det er ikke frdrag for renter på restskatt (manglende frdragsrett er tatt hensyn til ved fastsettelsen av renten). Det gis heller ikke rett til frdrag for renter som sparebanker mv. utbetaler på grunnfondsbevis.

2.3.6.13 *Særfrdrag for store sykdomsutgifter*

Skattytere som har hatt store utgifter i forbindelse med sykdom og varig svakhet kan få et særfrdrag i alminnelig inntekt. I utgangspunktet gjelder frdraget alle typer merutgifter i forbindelse med sykdom eller svakhet, og er ment å dekke sykdomsutgifter mv. som det offentlige har valgt ikke å gi direkte støtte til. Det er ligningsmyndighetene som i utgangspunktet avgjør om en person har krav på særfrdraget for store sykdomsutgifter.

Utgiftene anses som store dersom de overstiger 6 120 kroner. Frdraget settes da normalt til 9 180 kroner, selv om faktiske utgifter er lavere. Det gis ikke frdrag for utgifter som er lavere enn 6 120 kroner. Dersom utgiftene er høyere enn 9 180 kroner, settes frdraget likt faktiske utgifter.

Etter gjeldende regler er det ikke begrensning på særfrdragets størrelse.

2.3.6.14 *Særfrdrag for alder og uførhet mv.*

Det gis særfrdrag som følge av alder, uførhet, sykdomsutgifter og forsørgelsesbyrde. Særfrdrag for alder gis fra fylte 70 år eller fra fylte 67 år for en som hever alderspensjon i folketrygden. Særfrdrag som følge av uførhet gis til uførepensjonister med minst 2/3 redusert ervervsevne. I 2003 er særfrdraget for alder og uførhet på inntil 18 360 kroner.

2.3.6.15 *Særfrdrag for faktisk forsørgelse*

Det kan gis særfrdrag for faktisk forsørgelse. Det gis ikke frdrag for barn som skattyter mottar barnetrygd for. I 2003 utgjør frdraget inntil 5 000 kroner pr. forsørget person inntil fire personer. Begrunnelsen for frdraget er at det ville virke urimelig å la forsørgerbyrden være uten betydning for skattleggingen av forsørgeren.

2.3.6.16 *Underholdsbidrag*

Bidragspliktige kan normalt trekke fra underholdsbidrag i alminnelig inntekt, når bidraget er skattepliktig inntekt for mottakeren. For at det skal kunne kreves frdrag, må det foreligge en regelmessig understøttelse som en er forpliktet til å yte etter lov eller avtale.

Fra 1. oktober 2003 skal mottatt barnebidrag ikke lenger anses som skattepliktig inntekt. Fra dette tidspunkt vil det dermed heller ikke foreligge rett til frdrag for slike bidrag.

2.3.6.17 *Underskudd*

Underskudd som oppstår i en næring eller virksomhet, kan trekkes fra i inntekten fra andre næringer eller inntektskilder. En skattyter som både driver næring og er lønsmottaker, kan dermed trekke fra et eventuelt underskudd i næringen i lønnsinntekten. I tilfelle det ikke er positiv inntekt å trekke fra underskuddet i, kan underskudd som oppstår ett år føres til frdrag i eventuelle overskudd de neste 10 årene.

Skattemessig underskudd vil oppstå når de frdragsberettigede utgiftene er større enn den motsvarende skattemessige inntekten. Dette underskuddet kan også skyldes avskrivningsregler som gir høyere frdrag enn den faktiske verdireduksjon på det enkelte saldoobjektet. Det aktuelle frdraget

vil komme som inntekt ved eventuell realisasjon av driftsmidlet.

2.3.6.18 Boligsparing for ungdom (BSU)

Personlige skattytere bosatt i Norge kan til og med det året de fyller 33 år kreve fradrag i skatt etter reglene om boligsparing for ungdom. Maksimalt årlig sparebeløp er 15 000 kroner, og skattefradraget er 20 pst. av sparebeløpet, dvs. at maksimalt årlig fradrag i skatt er 3 000 kroner. Samlet innbetalt sparebeløp på konto kan ikke overstige 100 000 kroner. En BSU-konto kan bare være tilordnet én person og opprettes én gang for hver person. Ektefeller må eventuelt opprette hver sin konto. For ektefeller som lignes felles eller særskilt (ikke atskilt) gis fradrag først i skatten til kontohaveren. Udekket fradrag overføres til fradrag i den andre ektefellens skatt. Det oppsparte beløpet kan bare brukes til anskaffelse av bolig.

2.3.7 Skattlegging av naturalytelser

Begrepet "naturalytelser" brukes om ytelser i form av varer og tjenester i tilknytning til arbeidsforhold, i motsetning til ytelser i penger (kontante ytelser). Det skatterettslige utgangspunktet er at alle inntekter som stammer fra arbeidsforhold eller har tilknytning til arbeidsforhold, er skattepliktige som arbeidsinntekt etter skatteloven § 5-1 jf. §§ 5-10 flg. Prinsipielt er det ingen forskjell på om et arbeidsvederlag ytes i form av kontanter eller i form av naturalytelser. Det er et sentralt prinsipp i skattesystemet at alle fordeler vunnet ved arbeid skal beskattes som lønn.

Selv om hovedregelen er at naturalytelser og kontante ytelser skal skattlegges likt, er det i gjeldende regler gjort unntak for en rekke naturalytelser i arbeidsforhold. Enkelte ytelser er i sin helhet unntatt fra beskatning, f.eks. privat bruk av datautstyr utlånt av arbeidsgiver og rimelige velferdstiltak for en betydelig del av de ansatte i bedriften. Andre ytelser er underlagt en lempelig beskatning, f.eks. er den skattemessige verdsettingen av fritt arbeidstøy til bruk på kontor kun 60 pst. av arbeidstøyets markedsverdi. I boks 2.1 presenteres eksempler på skattefaviserte naturalytelser.

Når en skattepliktig naturalytelse både har privat og yrkesmessig verdi for arbeidstakeren, vil det ofte oppstå vanskeligheter med å fastslå verdien av den private fordelten som skal komme til beskatning. I en del tilfeller er dette løst ved at man har fastsatt sjablonmessige satser for den private

fordelen, som f.eks. i beskatningen av fri bil. Ved bruk av slike sjabloner må en gjøre en avveining mellom riktigst mulig verdsettelse av den private fordelten for den enkelte og en administrativ hensiktsmessig verdsettelse.

Det kan trekkes et skille mellom rimelige velferdstiltak og andre naturalytelser. Både arbeidsgiver og arbeidstaker kan ha nytte av slike velferdstiltak, og dette gjør det vanskeligere å fastslå den rene private fordelten som tilfaller arbeidstakeren. Den opprinnelige begrunnelsen for skattefritaket for velferdstiltak var rimelighetshensyn, samt at tiltakene i hovedsak bestod av ytelser med lav økonomisk verdi.

2.3.8 Barnetrygd

Barnetrygd ytes for alle barn bosatt i Norge og er en skattefri ytelse. Etter gjeldende regler gis det barnetrygd fra og med måneden etter at barnet er født til og med den måneden barnet fyller 18 år. For 2003 er den generelle satsen i barnetrygden 11 664 kroner for hvert barn pr. år. I tillegg gis det et småbarnstillegg for barn mellom ett og tre år på 7 884 kroner pr. år. Småbarnstillegget avvikles fra 1. august 2003. Stønadmottakere i Finnmark og Nord-Troms får en ekstra barnetrygd på 3 792 kroner for hvert barn pr. år. Enslige forsørgere har rett til barnetrygd for ett barn mer enn de faktisk forsørger. I tillegg får enslige forsørgere som mottar full overgangsstonad ett ekstra småbarnstillegg på 7 884 kroner pr. år for hvert barn under tre år. Disse vil beholde et småbarnstillegg også etter at det generelle småbarnstillegget avvikles.

2.3.9 Skatt på kapitalavkastning, formue og eiendom

2.3.9.1 Renter mv.

Renteinntekter og annen løpende avkastning av sparekapital inngår i alminnelig inntekt og skattlegges med 28 pst. Renteutgifter kommer som nevnt fullt ut til fradrag i det samme grunnlaget.

2.3.9.2 Gevinst og inntekt av egen bolig

Bolig og fritidseiendom som eieren selv bor i, skattlegges dels gjennom inntektsbeskatning og dels gjennom formuesbeskatning. Begge skattegrunnlagene beregnes ut fra ligningsverdien på boligen. Nettoinntekt fra egen bolig fastsettes sjablonmessig med 2,5 pst. av eiendommens ligningsverdi

Boks 2.1 Eksempler på unntak fra hovedregelen om beskatning av naturalytelser

- Gaver i ansettelsesforhold innenfor nærmere angitte grenser (som jubileums- og oppmerksomhetsgaver).
- Erkjentlighetsgaver utenfor arbeidsforhold innenfor nærmere angitte grenser.
- Personalrabatter når rabatten må anses som rimelig og vareuttaket må anses å dekke et vanlig privat forbruk.
- Privat bruk av datautstyr utlånt fra arbeidsgiver.
- Arbeidsgivers tilskudd til barnehage for ansattes barn (når foreldrebetalingen overstiger sjablonen). Stortinget har vedtatt at arbeidsgivers dekning av ansattes barnehageutgifter skal være skattefritt. Endringen vil trolig bli innført i løpet av 2003.
- Rimelige velferdstiltak for alle eller en betydelig del av de ansatte i bedriften, bl.a. bruk av bedriftshytte, trimrom for de ansatte og arbeidsgivers dekning av kostnader til kaffe, te, melk, juice og frukt til de ansatte.
- Arbeidsgivers tilskudd til kjøp av matkupper for ansatte.
- Fordel ved helt eller delvis fri telefon.
- Fordel ved uniform eller annet spesielt arbeidstøy stillet til disposisjon av arbeidsgiver.
- Fordel ved redusert årsavgift på betalingskort i arbeidsforhold.
- Fordel i form av arbeidsgivers dekning av ansattes røykeavvenningskurs.
- Arbeidsgivers dekning av utdanningskostnader innenfor visse rammer.
- Ansatte som får dekket abonnementskostnader knyttet til avis eller lignende levert hjem, blir bare skattlagt for fordelene av ett abonnement, selv om arbeidsgiveren dekker to eller flere abonnemeter.
- Når arbeidsgiver stiller parkeringsplass ved arbeidsstedet til disposisjon for arbeidstaker, skattlegges dette ikke i praksis.
- Ansatte i trafikkselskaper blir etter ligningspraksis ikke skattlagt for fordelene ved å reise billig eller gratis med selskaps egne transportmidler.
- Dersom en ansatt med firmabil bruker bilen til privat kjøring utover den beregnede private kjørelengden, blir han ikke skattlagt for fordelene av den høyere private kjøringen.
- En ansatt som mottar kjøregodtgjørelse for bruk av privat bil i jobben blir ikke skattlagt for den del av kjøregodtgjørelsen som overskyter de faktiske kostnader knyttet til bilbruken.
- Fordelen av private reiser betalt med bonuspoeng opparbeidet på yrkesreiser, skattlegges ikke i praksis.
- Ansatte blir i praksis ikke skattlagt for bruk av sesongkort til ulike typer arrangementer, f.eks. teater, konserter og fotballkamper.
- Når arbeidsgiver stiller arbeidstøy til bruk på kontor (når det ikke er krav om uniformering) fritt til disposisjon for de ansatte, f.eks. dresser, drakter og bluser, verdsettes den skattepliktige fordelene for de ansatte til 60 prosent av arbeidsgivers kostpris inklusive merverdiavgift.

(prosentligning). For den delen av ligningsverdien som overstiger 451 000 kroner skal nettoinntekten beregnes med 5 pst. Ved beregning av skattepliktig inntekt av egen bolig gis det et bunnfradrag på 80 000 kroner.

Gevinst ved salg av bolig er i utgangspunktet skattepliktig som alminnelig inntekt. En eier som har eid boligen mer enn ett år før han selger den og har brukt den som bolig i minst ett av de to siste årene, er fritatt for skatt på eventuell gevinst ved salg av boligen. Dette gjelder selv om midlene ikke blir reinvestert i ny bolig. Tilsvarende er tap kun fradragsberettiget dersom gevinsten ville vært skattepliktig.

2.3.9.3 Aksjeutbytte og -aksjegevinst

Utbytte fra aksjeselskap, allmennaksjeselskap, likestilt selskap og sammenslutninger regnes som skattepliktig inntekt og skattlegges med 28 pst. Utbytte omfatter enhver utdeling som innebærer en vederlagsfri overføring av verdier fra selskap til aksjonær. Utbytte omfatter ikke tilbakebetaling av innbetalt aksjekapital, herunder overkurs, utbetaling ved likvidasjon av aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, eller utbetalt refusjon.

For å unngå dobbeltbeskatning av utbytte, brukes godtgjørelsesmetoden. Metoden går ut på at selskapet betaler skatt av hele overskuddet uten

fradrag for utdelt aksjeutbytte. Selve utbyttebeløpet inngår i aksjonærens alminnelige inntekt og skattlegges hos aksjonæren, men han får godtgjørelse (fradrag i utlignet skatt) med et beløp som tilsvarende skatten på utbyttet. Når selskap og aksjonær har samme skattesats på alminnelig inntekt, som er hovedregelen i skattesystemet, forhindrer godtgjørelsesmetoden økonomisk dobbeltbeskatning av utbytte. Dersom godtgjørelsen overstiger utlignet skatt av alminnelig inntekt i ligningsåret, framføres det overskytende til fradrag i skatt av alminnelig inntekt i senere år.

Godtgjørelsesmetoden bygger på at utbytteutdelingen allerede er beskattet i aksjeselskapet, i den grad utbyttet er delt ut av skattlagt overskudd. Aksjeselskaper som deler ut inntekt som ennå ikke er beskattet, skal betale en korreksjonsskatt. Korreksjonsskatten skal hindre at det blir delt ut utbytte med rett til godtgjørelse for aksjonærene uten at inntekten som ligger til grunn for utdelingen er fullt beskattet på selskapets hånd.

Gevinst ved realisasjon av aksje regnes som skattepliktig inntekt, og tap ved realisasjon av aksje kan føres til fradrag i skattyters inntekt. Aksjegevinster beskattes som alminnelig inntekt. RISK-metoden (Regulering av Inngangsverdien av Skattlagt Kapital) er innført for å hindre at inntekt som er skattlagt på selskapets hånd blir skattlagt også hos aksjonærene gjennom skattlegging av verdistigningen på aksjene. Metoden innebærer at det ved beregning av aksjegevinst tas hensyn til endring i skattlagt kapital i selskapet i løpet av aksjonærens eiertid. Inngangsverdien på aksjene i selskapet oppreguleres med netto økning av selskapets skattlagte inntekt i løpet av eiertiden, eventuelt nedreguleres med netto reduksjon. Dette betyr at aksjegevinsten (salgssum fratrukket RISK-justert inngangsverdi) endres tilsvarende, men med motsatt fortegn av RISK-justeringen. Metoden innebærer at aksjegevinster som skyldes andre forhold enn tilbakeholdt overskudd, beskattes med en sats på 28 pst., mens det ikke blir noen aksjegevinstbeskatning dersom gevinsten i sin helhet skyldes tilbakeholdt overskudd.

2.3.9.4 Formuesskatt

Formuesskatten er en skatt på nettoverdien av skattyters eiendeler og kommer i tillegg til skatt på avkastningen av eiendelene. Personlige skattytere betaler formuesskatt både til staten og kommunen. Formuesskattesatsene og beløpsgrenser for personlige skattytere er gjengitt i tabell 2.2.

Grunnlaget for formuesskatten er i utgangspunktet omsetningsverdien av alle formuesobjek-

ter som skattyteren eier ved utgangen av inntektsåret. For en del viktige formuesobjekter er det imidlertid gjort unntak fra hovedregelen om verdsettelse til omsetningsverdi fordi det er vanskelig å registrere eller fastslå verdien av enkelte formuesobjekter. I dag verdsettes bolig, ikke-børsnoterte aksjer og forbrukskapital svært lavt sammenlignet med for eksempel børsnoterte aksjer og bankinnskudd. I tillegg blir verdien av forretningsverdi (goodwill) eller immaterielle verdier ikke pålagt formuesskatt, bortsett fra når de gjenspeiles i aksjekursen på børsnoterte selskaper. Lempninger i verdsettelsesgrunnlaget er bl.a.:

- Boliger og fritidseiendommer verdsettes til ligningstakst som gjennomgående er lavere enn omsetningsverdi.
- Fra og med 2003 blir formuesverdsettelsen av grunnfondsbevis redusert fra 100 til 65 pst. pr. 1. januar i ligningsåret, eller til 65 pst. av antatt salgsverdi dersom kursen på grunnfondsbevis ikke er notert eller kjent.
- Aksje notert på SMB-listen ved Oslo Børs verdsettes til 65 pst. av kursverdien pr. 1. januar i ligningsåret.
- Ikke børsnoterte aksjer verdsettes til 65 pst. av aksjenes forholdsmessige andel av selskapsformuen basert på skattemessige formuesverdier pr. 1. januar i ligningsåret. Ikke-børsnoterte aksjer i utenlandske selskaper verdsettes til 65 pst. av aksjenes antatte omsetningsverdi pr. 1. januar i ligningsåret.
- Avskrivbare driftsmidler i saldogruppe a, c og d verdsettes til saldoverdien. Formuesverdien skal settes lavere dersom skattyter påviser at omsetningsverdien er lavere.
- Privat innbo og løsøre, unntatt motorkjøretøy, campingvogn og lystfartøy, ilegges formuesskatt bare på den delen av samlet verdi som overstiger 100 000 kroner. I tillegg baseres verdien av slike eiendeler på en andel av forsikringsverdien.
- Formuesverdien av grunnkjøpsobligasjoner skal tilsvare pålydende av den ikke nedbetalte delen av obligasjonene.

Dersom den skattepliktiges formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt utgjør mer enn 80 pst. av alminnelig inntekt eksklusive særfradrag for alder og uførhet mv., skal formuesskatten settes ned, slik at denne grensen ikke overskrides. For å hindre at skattytere med store formuer helt unngår formuesskatt, kan ikke skatt av nettoformue over 1 mill. kroner settes ned til under 0,6 pst. av overskytende formue.

2.3.9.5 Eiendomsskatt

Eiendomsskatten er en kommunal skatt. Kommunene kan velge om de vil skrive ut eiendomsskatt eller ikke og administrerer selv eiendomsskatten, uavhengig av den statlige ligningsforvaltningen. Kommunal eiendomsskatt kan skrives ut både på grunn og bygninger som ligger i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygget på byvis, eller der slik utbygging er igangsatt. Utenfor slike områder er det bare adgang til å skrive ut eiendomsskatt på "verk og bruk".

Skatten skal som utgangspunkt svares av den som eier eiendommen pr. 1. januar i skatteåret. Eiendomsskatten skal være minst 2 og maksimum 7 promille av eiendommens takstverdi. Første året det blir skrevet ut eiendomsskatt i kommunen, kan satsen ikke være høyere enn 2 promille, og satsen kan ikke øke med mer enn 2 promille pr. år. For gårdsbruk og skogbruk skal eiendomsskatten ikke utgjøre mer enn 4 promille av takstverdien. Kommunen kan fastsette bunnfradrag i eiendomsskatten for alle selvstendige boenheter i faste eiendommer som ikke blir brukt i næringsvirksomhet.

2.3.9.6 Skatt på arv og gave

Arv eller gave er ikke skattepliktig inntekt for arving eller mottaker. Men i utgangspunktet skal alle som mottar arv eller gave som hovedregel betale arveavgift av overførte økonomiske verdier. Midler som mottas som arv fra ektefelle er fritatt fra avgift. Videre er det vedtatt at samboere med felles barn og/eller som tidligere har vært gift med hverandre, skal likestilles med ektepar ift. avgiftsplikten. Arveavgiftssatsene for 2003 er gjengitt i tabell 2.3. Fribeløpene og grensene gjelder pr. arvelater og pr. arvemottaker.

Ektefeller har rett til å sitte i uskiftet bo, og overføring av arven til arvingene skjer ofte først når lengstlevende dør. Ved skifte av et uskiftet bo regnes arven å komme både fra første avdøde og lengstlevende. Fribeløpet i arveavgiften innebærer at én livsarving ved oppgjør av et uskiftet bo først skal svare arveavgift når grunnlaget overstiger 500

000 kroner i 2003. To livsarvinger i uskiftet bo vil først svare arveavgift når boet verdsettes til over 1 mill. kroner. Ved privat skifte legges verdiene og arveavgiftssatsene på tidspunktet for dødsfallet til grunn, mens tidspunktet for utlodning (utdeling) legges til grunn ved offentlig skifte.

Ved verdsettelse skal boets eiendeler som hovedregel settes til markedsverdi, og normalt ikke lavere enn den verdien som er lagt til grunn ved skiftet/arveoppjøret mellom arvingene. Det er imidlertid noen viktige unntak, bl.a.:

- Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes valgfritt til 30 eller 100 pst. av aksjenes forholdsmessige andel av selskapets skattemessige formuesverdi 1. januar i året forut for året aksjene arves. Ved eventuelt salg av aksjene vil inngangsverdien være lik det beløpet aksjene er verdsatt til i arveavgiftsgrunnlaget. Dersom en ønsker å realisere arven raskt, kan det derfor lønne seg å betale arveavgift etter full omsetningsverdi. Dette vil gjelde i de tilfellene der den økte arveavgiften blir lavere enn skatten på aksjegevinsten av de tilsvarende beløp ved lav verdsettelse.
- Andeler i ansvarlige selskaper verdsettes valgfritt til 30 pst. eller 100 pst. av andelens skattemessige formuesverdi 1. januar i det året andelen arves.
- For fast eiendom som er gjenstand for åsetesrett ("rett til å sitte på gården"), i praksis landbrukseiendom, skal skiftetakst legges til grunn for avgiftsberegningen når eiendommen overtas av den åsetesberettigede i henhold til slik takst.

2.4 Skattlegging av næringsvirksomhet

2.4.1 Generelle regler og begreper

2.4.1.1 Beskatning av ulike eierformer

Reglene for inntekts- og formuesbeskatning av bedrifter er til en viss grad avhengig av hvordan næringsvirksomheten er organisert. Bedrif-

Tabell 2.3 Arveavgiftssatser 2003

	Sats ved arv/gave til egne barn/fosterbarn/foreldre	Sats ved arv/gave til andre
Av de første 250 000 kroner	0	0
Av de neste 300 000 kroner	8 pst.	20 pst.
Overskytende	10 pst.	30 pst.

ter kan deles inn i følgende grupper etter eierformen:

1. Ansvarlige selskaper med fullt ansvar der alle deltakerne har et ubegrenset, personlig ansvar utad for selskapets forpliktelser. Dette gjelder også selv om én eller flere av deltakerne er selskap med begrenset ansvar, for eksempel aksjeselskap.
2. Ansvarlige selskaper med delt ansvar der den enkelte deltaker har et ubegrenset personlig ansvar utad for en andel av selskapets forpliktelser. Dette gjelder også selv om en eller flere av deltakerne er selskap med begrenset ansvar.
3. Kommandittselskaper der minst en deltaker har et ubegrenset personlig ansvar utad for selskapets samlede forpliktelser (komplementar) og minst en annen deltaker har begrenset personlig ansvar med en fastsatt sum (kommanditist). Dette gjelder også selv om en eller flere av deltakerne er selskap med begrenset ansvar.
4. Indre selskaper der ansvaret mellom deltakerne er organisert på en av måtene som er beskrevet i punktene 1-3, men som ikke opptrer som selskap overfor tredjemann. Hver deltaker som opptrer utad har fullt personlig ansvar utad for det han forplikter for selskapet innad.
5. Aksjeselskaper mv. er selskaper der ingen av deltakerne (aksjonærene) har ubegrenset personlig ansvar for selskapets forpliktelser, udelt eller for deler som til sammen utgjør selskapets forpliktelser.

I tillegg kommer personlig eide enmannsforetak.

Selskaper i gruppene 1 - 4 er ikke egne skatteobjekter. Deltakerne i slike selskaper lignes hver for seg for sin andel av selskapets inntekt og formue. Deltakerne lignes normalt etter en nettometode, dvs. at inntekt og formue fastsettes på selskapets hånd som om dette var skattesubjekt. Nettoresultatet fordeles deretter på den enkelte deltaker etter eierandel. Den enkelte deltaker beskattes så for sin andel av nettoresultatet.

Selskaper eller sammenslutninger der alle deltakerne har et begrenset ansvar, for eksempel aksjeselskaper, er egne skattesubjekt.

En viktig skattemessig forskjell mellom selskaper som deltakerlignes og selskaper som skatlegges som egne skattesubjekter, er behandlingen av ligningsmessig underskudd. Deltakerligning innebærer at selskapets underskudd i et år er fradragsberettiget i deltakernes eventuelle øvrige skattepliktige inntekter samme år, mens et selskap som er eget skattesubjekt normalt bare kan fradragsføre underskuddet i senere års overskudd.

2.4.1.2 *Inntekter og kostnader*

Overskudd i bedrifter skatlegges som alminnelig inntekt med en flat skattesats på 28 pst. Alminnelig inntekt er virksomhetens samlede inntekter, fratrukket alle kostnader i næringsvirksomheten, herunder skattemessige avskrivninger. I aksjeselskaper som omfattes av delingsmodellen, må de aktive aksjonærene i tillegg betale skatt på positiv beregnet personinntekt fra selskapet. Aksjonærene kan imidlertid få skatten refundert av selskapet der aktiviteten er utøvet.

For skattepliktige med full regnskapsplikt skal årsregnskap legges til grunn for den tidsmessige plasseringen av inntekter og utgifter, for så vidt regnskapet er oppgjort i overensstemmelse med de regler som følger av regnskapslovgivningen, og ikke annet er særskilt bestemt i skattelovgivningen. I foretak med begrenset regnskapsplikt skal inntekter og kostnader i utgangspunktet tidfestes etter realisasjonsprinsippet og ikke etter regnskapsreglene, jf. skatteloven § 14-4 (1).

Viktige kostnader i bedriftene er lønnskostnader, finanskostnader og generelle driftskostnader. I tillegg er følgende elementer viktige når skattepliktig inntekt i bedriftene skal fastsettes:

- avskrivninger på driftsmidler, og gevinster/tap ved salg av driftsmidler
- varelagervurderinger
- tap på utestående fordringer.

2.4.1.3 *Avskrivninger*

Det følger av skatteloven at "varige og betydelige" driftsmidler ikke kan fradragsføres direkte, men kan avskrives etter nærmere angitte regler. Betingelsen for at et driftsmiddel skal betraktes som "varig og betydelig" er at det har en kostpris på 15 000 kroner eller mer, og at det har en sannsynlig brukstid på minst 3 år. Driftsmidler med en kostpris lavere enn 15 000 kroner eller med kortere brukstid enn 3 år anses ikke som varige, og kan dermed utgiftsføres direkte.

Avskrivninger foretas vanligvis etter saldometoden med utgangspunkt i historisk kostpris. Saldometoden innebærer at avskrivningene beregnes som en fast prosent av gjenstående verdi. Årlige avskrivningsbeløp avtar derfor etter hvert som driftsmidlet blir nedskrevet. Det er ulike satser for ulike typer driftsmidler. I prinsippet gjenspeiler satsene de antatte brukstider, slik at det er lave satser for driftsmidler med lang brukstid, og høyere satser for driftsmidler med kort levetid. Saldo-grupper og avskrivningssatser er som følger:

- a) Kontormaskiner mv. 30 pst.

b) Ervervet foretaksverdi	20 pst.
c) Vogntog, varebiler mv.	20 pst.
d) Personbiler, maskiner, inventar mv.	20 pst.
e) Skip, rigger mv.	14 pst.
f) Fly, helikopter	12 pst.
g) Anlegg for overføring og distribusjon av elektrisk kraft og elektroteknisk utrusting i kraftforetak	5 pst.
h) Bygg og anlegg, hoteller m.v.	4 (8) pst.
i) Forretningsbygg	2 pst.

Den høye satsen i saldogruppe h kan brukes for bygg med kort levetid, dvs. bygg som antas å ha en brukstid på under 20 år fra oppføringen.

Driftsmidler som inngår i gruppe a, b, c og d avskrives under ett. I gruppene e, f, g, og h føres hvert enkelt driftsmiddel på egen saldo. Hver saldo er ett avskrivningsgrunnlag eller grunnlag for inntektsføring av negativ saldo. Saldoen består av saldo etter foregående års avskrivninger eller inntektsføring av negativ saldo med tillegg av summen av kostpris for driftsmidler mv. som er ervervet i løpet av inntektsåret, fradrag for nedskrivning, korrekasjon for inntekts- og kostnadsføring.

2.4.1.4 Skattefradrag for FoU-utgifter

Fra og med inntektsåret 2002 kunne små og mellomstore bedrifter få fradrag i skatt for utgifter til forskning og utvikling (FoU). I forbindelse med budsjettet for 2003 vedtok Stortinget å utvide ordningen til å gjelde alle bedrifter. Skattefradraget utgjør som hovedregel 18 prosent av FoU-kostnader opp til en maksimal kostnadsramme på 4 millioner kroner årlig ved egenutført FoU. Kostnadsrammen kan utvides til 8 millioner kroner ved kjøp av FoU-tjenester fra universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Samlet fradraggrunnlag kan likevel ikke overstige 8 mill. kroner. Dersom bedriften ikke betaler tilstrekkelig skatt til å dekke fradraget, skal det utbetales et supplerende tilskudd i skatteoppgjøret. Bedrifter som regnes som små og mellomstore bedrifter (SMB) etter EFTA Surveillance Authority's (ESA) definisjon, har rett til en fradragssats på 20 pst.

2.4.2 Skattlegging av petroleumsvirksomhet

Beskatning etter petroleumsskatteloven gjelder for utvinning, behandling og rørledningstransport av petroleum. Petroleumsbeskatningen bygger i utgangspunktet på den ordinære bedriftsbeskatningen med alminnelig inntektsskatt på 28 pst. av inntekt fra sokkelvirksomhet. Det er imidlertid innført viktige særordninger i petroleumsskatteloven

som er begrunnet i den meravkastningen (grunnrenten) som er knyttet til utvinning av olje og gass på norsk sokkel sammenlignet med avkastning fra annen næringsvirksomhet. Skattlegging av grunnrenten skal bidra til at verdien av petroleum som nasjonal fellesressurs skal komme hele samfunnet til gode. Det er derfor innført en særskatt på 50 pst. av inntekt fra petroleumsvirksomhet, slik at maksimal marginalsatt er 78 pst. Videre gjelder visse andre særordninger i skattlegging av petroleumsvirksomhet sammenlignet med ordinær virksomhet. De mest sentrale er reglene ved overdragelse av utvinningstillatelse mv. på kontinentalsokkelen (såkalte § 10-saker), særskilte avskrivnings- og friinnteksregler og reglene for framføring av under-skudd. Petroleumsvirksomheten ilegges også særskilte avgifter i tillegg til at staten får inntekter gjennom sin direkte eierandel i olje- og gassfelt på sokkelen (SDØE), jf. nedenfor.

I grove trekk beregnes skatten fra petroleumsvirksomhet på følgende måte:

- Salgsinntekter (særskilte regler for prisfastsettelsen; normpriser)
- Driftskostnader
- Avskrivninger (særskilte regler for petroleumsutvinning)
- Netto finanskostnader (begrenset av regel om tynn kapitalisering)
- = Ordinært skattegrunnlag som skattlegges med 28 pst.
- Friinntekt (investeringsbasert "ekstra avskrivning")
- = Særskattegrunnlag, som skattlegges med 50 pst.

I ordinær næringsvirksomhet er det vanlig å legge faktisk oppnådde kontraktspriser til grunn for fastsettelse av salgsinntektene. I tilfeller der det foreligger et interessefellesskap mellom kjøper og selger som kan ha påvirket kontraktsprisene, kan imidlertid skattemyndighetene overprøve dette og legge andre priser til grunn for skatteformål (gjennomskjæring). I petroleumsnæringen er det utstrakt integrasjon mellom ulike typer virksomhet. I tillegg er det sterke incentiver til å overføre mest mulig inntekter til landvirksomhet i Norge eller andre land og mest mulig av fradrag til virksomhet på norsk kontinentalsokkel for å minimere den samlede skattebyrden. Det er derfor innført et *normprissystem* med administrativt fastsatte petroleumspriser for skatteformål for petroleum produsert på norsk sokkel. Et eget råd fastsetter en normpris som skal reflektere den markedsprisen som kunne vært oppnådd mellom uavhengige parter i et fritt marked.

Fram til i dag er det bare fastsatt normpris på olje.

Utgifter til erverv av produksjonsanlegg og rørledninger (investeringskostnader) kan *avskrives* lineært over 6 år (inntil 16 2/3 pst. hvert år). Delinvesteringer kan avskrives fortløpende, selv om driftsmidlet (f.eks. en oljeplattform) ikke er fullt ut ferdigstilt. Avskrivningsreglene i petroleumsskatteloven er dermed gunstige sammenlignet med ordinær bedriftsbeskatning der driftsmidler normalt avskrives etter saldometoden, og der en først kan starte avskrivningene når driftsmidlet er ferdigstilt.

Utgifter til leting etter petroleumforekomster før det er gjort beslutning om utbygging, kan utgiftsføres direkte.

Frinntekten er et særskilt fradrag som selskapene kan trekke fra i særskattegrunnlaget. Formålet er å bidra til å sikre at normalavkastningen på egenkapital ikke ilegges særskatt. Friinntekten er investeringsbasert, dvs. at den fungerer som en tilleggssavskrivning av investeringene. Friinntekten settes til 5 pst. av kostprisen på avskrivbare driftsmidler, og det gis et slikt fradrag hvert år i seks år fra og med det året investeringen er foretatt. Dersom særskattegrunnlaget er negativt, kan overskytende friinntekt framføres, slik at det kommer til fradrag mot framtidig særskattepliktig inntekt.

Selskapene kan trekke fra netto finanskostnader både mot alminnelig skatt og særskatt. Fordi gjeldsgraden ikke påvirker friinntekten, vil eiere av sokkelselskaper ha sterk økonomisk interesse av å gjeldsfinansiere investeringer framfor å skyte inn egenkapital. Gjeldsrentene kan da trekkes fra mot en marginalskattesats på 78 pst. Tilsvarende vil det være mest lønnsomt å ta ledig finanskapital ut av petroleumsvirksomhet, slik at avkastningen skattlegges innenlands eller i et utenlandsk regime med lavere skattesats enn på sokkelen.

Fordelen av å gjeldsfinansiere investeringer på sokkelen kan føre til at et prosjekt som er samfunnsøkonomisk ulønnsomt, blir bedriftsøkonomisk lønnsomt etter skatt. I tillegg vil dette redusere skatteinntektene fra utvinningsvirksomheten. I 1994 innførte en *regelen om tynn kapitalisering* (minste kapital) for å begrense finansieringsfordelen. Regelen innebærer at en maksimalt får skattemessig fradrag for en andel av de samlede netto finanskostnadene som tilsvarer en beregnet gjeldsgrad på 80 pst., der gjeldsgraden er beregnet ut fra de regnskapsmessige verdiene i balansen ved årsoppgjøret.

Underskudd fra utvinningsvirksomheten kan føres til fradrag i overskudd fra annen virksomhet selskapet måtte ha i Norge, eller den skatteplik-

tige kan velge å framføre underskuddet slik at det kommer til fradrag mot framtidig petroleumsinntekt. Underskudd kan framføres med renter, slik at realverdien av underskuddet ikke reduseres. Ved opphør av virksomheten på norsk sokkel kan underskudd overdras til det selskapet som overtar virksomheten.

2.4.3 Kraftverksbeskatning

Alle kraftforetak, både private og offentlige, skal overskuddsbeskattes. Skattereglene er i utgangspunktet de samme som for andre virksomheter. Det innebærer bl.a. at overskuddet skattlegges med 28 pst. Særskilte driftsmidler i kraftproduksjon (dammer, tunneler, kraftstasjoner, maskinteknisk utrustning, generatorer og enkelte andre driftsmidler) i kraftverkene skal imidlertid avskrives lineært. Andre driftsmidler skal avskrives etter den ordinære saldometoden.

For offentlig eide kraftforetak er det fastsatt en øvre grense for det skattemessige rentefradraget. Den øvre grensen er satt til 70 pst. av gjennomsnittet av de skattemessig bokførte verdiene på driftsmidler pr. 1.1 og 31.12 i inntektsåret, multiplisert med en normrente som om lag skal gjenspeile foretakenes lånerente.

Det beregnes skatt til staten på grunnrente i det enkelte vannkraftverk (grunnrenteskatt). Skattesatsen er for tiden 27 pst. Grunnrenten fastsettes som en normert markedsverdi av det enkelte kraftverks produksjon i inntektsåret fratrukket driftsutgifter, konsesjonsavgift samt eiendomsskatt og avskrivninger. I tillegg gis det fradrag for en friinntekt som skal hindre at normalavkastningen blir beskattet med grunnrenteskatt. Friinntekten fastsettes som gjennomsnittet av de skattemessig bokførte verdiene pr. 1.1 og 31.12 multiplisert med en normrente som skal avspeile normalavkastningen.

Kraftforetak kan ikke samordne negativ grunnrenteinntekt i ett vannkraftverk mot positiv grunnrenteinntekt i andre vannkraftverk. Negativ beregnet grunnrenteinntekt kan imidlertid framføres med rente, og trekkes fra mot eventuell framtidig positiv grunnrenteinntekt i det samme vannkraftverket.

Kraftforetakene betaler *naturressursskatt* på 1,3 øre/kWh. Naturressursskatten fordeles med 1,1 øre til kommunen og 0,2 øre til fylkeskommunen. Grunnlaget for naturressursskatten er gjennomsnittet av det enkelte kraftverks samlede produksjon over de 7 siste årene (medregnet inntektsåret). Naturressursskatten er fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Dersom naturressursskatten for et foretak er høyere enn foretakets skatt på alminne-

lig inntekt i et inntektsår, kan foretakene framføre differansen med rente og trekke fra denne mot framtidig skatt på alminnelig inntekt.

2.4.4 Skipsfart

Fra og med inntektsåret 1996 ble det innført et særskilt skattesystem for beskatning av rederivirksomhet. Stortinget begrunnet innføringen av lempeligere beskatning av norsk rederivirksomhet i forhold til annen norsk næringsvirksomhet med rederienes internasjonale konkurransesituasjon og frykt for utflagging.

Rederiskatteordningen innebærer at dersom selskapene oppfyller visse vilkår, kan de velge om de vil skattlegges etter ordinære regler for bedriftsbeskatning eller etter de særskilte skattereglene.

Rederiselskaper innenfor den særskilte rederiskatteordningen er ikke underlagt ordinær overskuddsbeskatning. I stedet skal disse selskapene betale en *tonnasjeskatt* for fartøy de eier, og i visse tilfeller for fartøy de leier. Skatten er basert på skipenes nettotonnasje (registertonn) og er uavhengig av om fartøyet har vært i drift eller ikke.

For inntektsåret 2002 og 2003 gjelder følgende satser for tonnasjeskatten pr. dag:

- For de første 1 000 nettotonn svares ingen avgift, deretter
- NOK 50 pr. 1 000 nettotonn opp til 10 000 nettotonn, deretter
- NOK 33 pr. 1 000 nettotonn opp til 25 000 nettotonn, deretter
- NOK 16 pr. 1 000 nettotonn.

Tonnasjeskatten kan reduseres med inntil 25 pst. dersom visse miljøkriterier er oppfylt.

Det er *ikke skatt på årlig overskudd* av slik virksomhet. Til gjengjeld skal det betales en skatt på 28 pst. på rederiselskapets hånd når eierne tar ut ubeskattet inntekt fra selskapet. Med andre ord er det innført en uttaksbeskatning ved utbytteutdelinger fra rederiselskapet til eierne, istedenfor en kildebeskatning av årlige overskudd i bedriften, slik som gjelder for annen næringsvirksomhet. Fordelen for eierne knyttet til et slikt skattesystem framfor den alminnelige bedriftsbeskatningen, er at det ikke betales overskuddsskatt så lenge overskuddet holdes tilbake i selskapet.

I tillegg til tonnasjeskatten skal rederiselskapene betale ordinær årlig overskuddsskatt på 28 pst. på eventuelle positive netto finansinntekter. Gevinster knyttet til realisasjon av aksjer eller andeler i underliggende selskaper som beskattes etter de særskilte reglene, er unntatt fra den årlige skatteplikten. Det gis fradrag i de skattepliktige

finansinntektene for en andel av gjeldsrentene som tilsvarer finanskapitalens andel av totalkapitalen. Valutagevinster/tap er også skattepliktig/fradragsberettiget.

For å motvirke overkapitalisering i rederiselskapene innenfor ordningen, må selskaper med høy egenkapital inntektsføre et beløp i skattegrunnlaget netto finansinntekter. Inntektstillegget beregnes ved å multiplisere den delen av egenkapitalen som ev. overstiger 50 pst. med en normert gjeldsrente fastsatt av Finansdepartementet.

For å kunne omfattes av ordningen må aksjeselskaper være registrert i henhold til norsk aksjelovgivning. Det er ingen krav om hvilket land fartøyene skal være registrert i, dvs. at reglene er flaggnøytrale.

Videre er det krav til hva aksjeselskaper innenfor ordningen kan og skal eie. Rederiaksjeselskaper kan eie skip i fart. Videre kan aksjeselskaper innenfor ordningen under visse vilkår eie fartøy gjennom deltakerlignede selskaper og såkalte NOKUS-selskaper. I tillegg kan de eie flyttbare innretninger for bruk i petroleumsvirksomhet og visse typer finansaktiva, eller andeler i tilsvarende selskaper. Det er krav om at eierandelen i slike underliggende selskaper minst må være 3 pst. gjennom hele inntektsåret.

Rederiselskaper som skal beskattes etter de særskilte reglene, kan ikke drive annen virksomhet enn utleie og drift av egne og innleide fartøy. De kan heller ikke ha noen ansatte. Det betyr at arbeidsinnsats som kreves for å drive virksomheten, må leies inn fra foretak som skattlegges etter de alminnelige reglene. Videre er det ikke lov for selskaper innenfor ordningen å yte lån til eller stille sikkerhet for eierne, deres nærstående eller selskaper utenfor ordningen som eierne har eierinteresser i.

2.4.5 Jord- og skogbruk

Det gis et *særskilt fradrag i positiv, alminnelig inntekt fra jord- og hagebruk* på inntil 36 000 kroner for hver driftsenhet pr. år. Fra og med 2002 ble det gitt et fradrag på 9 pst. av næringsinntekt fra jord- og hagebruk utover 36 000 kroner opp til et samlet fradrag på 47 500 kroner. Fra og med 2003 er fradraget på 19 pst. utover 36 000 kroner opp til et samlet fradrag på 61 500 kroner.

Fradraget kan bare kreves av bruker som har bodd på og drevet jordbruksvirksomhet på driftsenheten over halvparten av inntektsåret. Personer som deler inntekt fra samme næringsoppgave mellom seg, skal dele fradraget forholdsmessig. Minst én av personene som får fradraget må være registrert som bosatt på en av landbrukseiendommene som driftsenheten består av.

Gevinst ved salg av alminnelig gårdsbruk og skogbruk er skattefri når salget skjer eller avtales mer enn 10 år etter ervervet. Tilsvarende er tap ikke fradragsberettiget. Hvis salget skjer mellom 5 og 10 år etter ervervet, er det fritak for skatt med en femdel av gevinsten for hvert hele år utover 5 år. Skattefritaket omfatter grunn og bygninger, inkludert egen bolig, og melkekvoter som blir solgt sammen med gårdsbruket, men ikke redskaper, besetning og avling. Dersom gårdbrukeren selger våningshus separat, gjelder de alminnelige reglene for salg av bolig. Eiendommen kan miste karakter av alminnelig gårdsbruk dersom driften er spesialisert.

Føderåd er en form for pensjonsordning ved eierskifter i landbruket. Tradisjonelt vil avhenderen sikre seg løpende naturalytelser som fritt hus, strøm, ved, jordbruksprodukter mv., eller også kontantytelser. Han blir inntektsbeskattet for verdien av ytelsene i de årene han mottar dem (unntatt kårbolig som på visse vilkår kan prosentlignes på mottaker). Den som overtar får tilsvarende fradrag. I tillegg får overtaker fradrag i form av avskrivninger, fordi den neddiskonterte verdien av de årlige ytelsene legges til eiendommens kostpris og fordeles på samme måte som kostpris for øvrig. Den delen av føderådsverdien som legges på avskrivbare driftsmidler, kan dermed sies å gi dobbelt fradrag for samme utgift.

Våningshus på gårdsbruk skal normalt regnskapslignes, og ikke prosentlignes som andre bolighus. Gårdbrukere lignes for brutto utleieverdi av huset, og får fullt fradrag for vedlikeholdsutgifter mv. Underskudd ved drift av våningshus kan kun komme til fradrag i inntekt fra jordbruk, skogbruk eller pelsdyrnæring. Jordbruksvirksomheten må ha karakter av virksomhet i skattelovens forstand, og bruken av våningshuset må ha tilstrekkelig tilknytning til virksomheten. I prinsippet skal brutto utleieverdi settes så høyt at netto leieverdi etter fradrag for utgifter om lag tilsvare resultatet av en forenklet prosentligning over året. Det er imidlertid grunn til å anta at leieverdien i praksis settes lavt i forhold til investert kapital i våningshuset, og fradragsretten for vedlikeholdskostnader kan stimulere til overdrevne utgifter eller press mot grensen mot ikke-fradragsberettigede påkostninger.

Verdien av eget arbeid ved oppføring av eller påkostning på driftsbygninger, veianlegg, utleiehytter mv. er skattepliktig inntekt. I praksis blir verdien av eget arbeid på avskrivbare bygninger og anlegg ikke skattlagt.

Inntekt av skogbruk skal som hovedregel settes til gjennomsnittlig skattemessig overskudd de siste 5 inntektsårene. Gjennomsnittsligning skal normalt ikke begynne før virksomheten har vært

drevet i 8 år, men kan på visse vilkår starte tidligere. Det gjelder særlige regler ved opphør (avbrudd) av gjennomsnittsligning. Begrunnelsen for gjennomsnittsligning var å utjevne sterkt svingende inntekter på grunn av ujevn avvirkning, særlig i mindre skoger, for dermed å unngå at progressive skattesatser får sterke negative virkninger.

Skogeiere skal svare *skogavgift* på minimum 2 pst. av brutto avvirkningsverdi det enkelte år. Skogavgiftsordningen fungerer som en avsetningsordning (en skattekreditt uten tidsbegrensning). Rentinntektene fra fondet tilbakeføres imidlertid ikke til den enkelte skogeier, men skal benyttes til finansiering av administrasjon og eventuelle fellestiltak. Inntæktene på skogavgiftskonto er også fritatt for formuesskatt.

Ordningen innebærer et delvis endelig skattefritak dersom skogavgiften nyttes til investeringer i skogsbilveier og skogkultur mv. Når skogavgiftsmidler brukes til å dekke slike investeringer, vil utbetalt beløp medføre redusert inntektsføring i skogeierens ligningsoppgave, samtidig som investeringskostnaden kan utgiftsføres fullt ut. Andelen som inntektsføres er på 40 pst. fra 1. januar 2003. Fra 2003 gis det ikke skattefordel til investeringer i nye skogsbilveier.

2.5 Indirekte skatter (avgifter)

2.5.1 Tollavgifter

Beregnet proveny fra tollinntekter er om lag 1,5 mrd. kroner for 2003.

Norske myndigheter har gjennomført en omfattende avvikling av tollsatser på industrivarer. Fra 1995 og fram til 2002 er det fjernet om lag 3 150 tollsatser på industrivarer. Når en regner næringsmidler som landbruksvarer, gjenstår det nå industritollsatser bare på klær og på enkelte ferdige tekstilvarer som håndklær, duker og gardiner. Av om lag 5 900 vareinndelinger for industrivarer i tolltariffen, er bare om lag 320 varer fortsatt tollbelagt.

Tollsatsene på landbruksvarer er et sentralt virkemiddel innenfor landbrukspolitikken og utgjør en viktig del av den samlede støtten til landbruket. Skjermingsstøtten utgjør i størrelsesorden 7-8 mrd. kroner (ifølge OECD) av en samlet støtte på 19-20 mrd. kroner. Et hovedtrekk ved disse satsene er at de er høye for landbruksvarer som produseres i Norge (ofte flere hundre prosent i forhold til importverdi), mens de er lave for varer som ikke produseres her i landet. Tolltariffen har om lag 1300 vareinndelinger for landbruksvarer, og om lag 300 av disse er tollfrie.

2.5.2 Merverdiavgiften

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlands omsetning av varer og tjenester. Merverdiavgiften har stor fiskal betydning og anslås å gi 133 mrd. kroner i budsjettert inntekt for 2003. Dette tilsvarer om lag 2/3 av det samlede provenyet fra avgifter på statsbudsjettet.

Fra 1. juli 2001 ble det innført generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester slik det har vært for varer. Det er imidlertid flere tjenester som er unntatt fra avgiftsplikt, for eksempel persontransport og overnatting, finansiell tjenesteyting, helse- og undervisningstjenester, kultur og sportsarrangementer.

Den generelle merverdiavgiftssatsen er 24 prosent. Fra innføringen av merverdiavgiftssystemet i 1970 og fram til 2001, har det kun vært en sats. Fra 1. juli 2001 ble det innført halv merverdiavgift på matvarer, dvs. 12 prosent. Fra 1. januar 2003 gjelder den lave satsen også for NRKs allmennkringkastingsvirksomhet.

Enkelte varer er fritatt fra merverdiavgift, dvs. at de har full fradragsrett for inngående avgift i produksjonen, samtidig som det ikke blir beregnet avgift ved omsetning av varen (såkalt nullsats). Dette gjelder for eksempel aviser, tidsskrifter, bøker og elektrisk kraft og energi fra fornybare energikilder som forbrukes i Nord-Norge. Nullsats er en svært gunstig ordning innenfor merverdiavgiftssystemet, og innebærer en subsidiering av forbruk og/eller produksjon av den aktuelle varen.

2.5.3 Særaggifter

Særaggiftene i Norge er særlig knyttet til følgende områder:

- Alkohol og tobakk
- Biler, bilhold og drivstoff

- Miljøbegrunnede avgifter (utenom drivstoffavgifter)
- Annet

2.5.3.1 Avgifter på alkohol og tobakk

Avgifter på alkohol og tobakk er delvis begrunnet med proveny hensyn, men også med bl.a. helse- og sosialpolitiske hensyn.

Alkohol

Avgiftene på brennevin og vin avhenger av alkoholinnholdet. Sterkvin og svakvin avgiftslegges likt når de har samme alkoholstyrke, og likt som øl, mens brennevin avgiftslegges høyere enn de øvrige drikkevarer. Øl med alkoholstyrke under 4,75 volumprosent avgiftslegges pr. liter, mens øl med alkoholinnhold over 4,75 volumprosent avgiftslegges pr. volumprosent og liter. For øl med alkoholstyrke under 0,7 volumprosent er satsen som for alkoholfrie drikkevarer (se egen omtale under 2.6.3.5 Andre avgifter). Samlet proveny fra alkoholavgifter er anslått til om lag 8,5 mrd. kroner for 2003.

Tobakk

Avgiftene på tobakkvarer er kvantumsavgifter som er inndelt i seks avgiftsgrupper, jf. tabell 2.5. Det er stor forskjell mellom avgiftsnivået på sigaretter og røyketobakk ved at røyketobakk ilegges lavere avgift pr. gram tobakk. Det er ingen helsemessig begrunnelse for dette. Provenyet fra avgiftene på tobakk er anslått til om lag 7,5 mrd. kroner for 2003.

2.5.3.2 Motorvognavgifter

Motorvognavgiftene er avgifter på kjøp, eierskap og bruk av kjøretøyer. Innenfor disse områdene er

Tabell 2.4 Avgiftssatser på alkoholholdige drikkevarer. 2003

<i>Avgiftskategori</i>	<i>Avgiftssats</i>
<i>Øl</i>	
Inntil 0,7 volumprosent	Kr. 1,55 pr. liter
0,7 – 2,75 volumprosent	Kr. 2,43 pr. liter
2,75 – 3,75 volumprosent	Kr. 9,18 pr. liter
3,75 – 4,75 volumprosent	Kr. 15,89 pr. liter
Over 4,75 volumprosent	Kr. 3,55 pr. volumprosent og liter
<i>Vin og brennevin</i>	
Svakvin	Kr. 3,55 pr. volumprosent og liter
Sterkvin	Kr. 3,55 pr. volumprosent og liter
Brennevin	Kr. 5,44 pr. volumprosent og liter

Tabell 2.5 Avgiftssatser for tobakkvarer. 2003

Vare	Avgiftssats
Sigarer	Kr. 174 pr. 100 gram
Sigaretter ¹	Kr. 174 pr. 100 stk
Røyketobakk	Kr. 120 pr. 100 gram
Snus	Kr. 56 pr. 100 gram
Skrå	Kr. 56 pr. 100 gram
Sigarettpapir	Kr. 2,60 pr. 100 stk

¹ En sigarett veier om lag ett gram.

det store variasjoner i avgiftsutforming og avgiftssatser, avhengig av klasser av kjøretøyer og anvendelsesområder mv.

Avgifter på biler, bilhold og drivstoff omfatter:

- engangsavgift
- omregistreringsavgift
- årsavgift
- vektårsavgift
- avgifter på drivstoff.

Engangsavgift

Engangsavgiften på kjøretøy er i stor grad fiskalt begrunnet. Engangsavgiftene på kjøretøyer er knyttet til tre kriterier, hhv. kjøretøyets vekt, slagvolum og motoreffekt. Avgiftssatsene er progressivt stigende med hensyn på alle kriteriene. For nærmere beskrivelse av avgiften vises til St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Det kan nevnes at engangsavgiften for en personbil til privat bruk med egenvekt 1000 kg, slagvolum 1600 cm³ og 90 kW, er om lag 75 000 kroner. Avgiften ilegges ved førstegangsregistrering, og det beregnes ikke merverdiavgift av den.

For andre kjøretøygrupper beregnes avgiften på tilsvarende måte som for personbiler, men med lavere satser. For personbil registrert som drosje er avgiften 40 prosent av vanlig personbilavgift. For varebiler klasse 2 er avgiften 20 prosent av personbilavgiften. For campingbiler er avgiften 13 prosent

av personbilavgiften, mens den for kombinert bil er 55 prosent av personbilavgiften. For minibusser er avgiften 35 prosent av personbilavgift. For motorsykler er avgiften knyttet bare til slagvolum. For større kjøretøyer beregnet på næringsdrift, som busser og lastebiler, er det ingen engangsavgift. Anslått proveny fra engangsavgiften for 2003 er knapt 13 mrd. kroner.

Ved import av brukte biler er det en forholdsmessig reduksjon i avgift som avhenger av bilenes alder.

Omregistreringsavgift

Det betales omregistreringsavgift for motorkjøretøyer ved omregistrering av tidligere registrerte kjøretøyer her i landet. Avgiften er i første rekke fiskalt begrunnet. Avgiftssatsen avhenger av kjøretøykategori, alder og vekt. For eksempel er omregistreringsavgiften i 2003 for en personbil på 1200 kg som først ble registrert i 2000 vel 8 400 kroner. For en større lastebil av tilsvarende årgang er omregistreringsavgiften nesten 20 000 kroner. Det vises til St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for en nærmere beskrivelse. Anslått proveny fra omregistreringsavgiften for 2003 er knapt 1,7 mrd. kroner.

Årsavgift

Årsavgiften varierer mellom ulike kjøretøykategorier. Avgiftssatsen er høyere for person- og varebiler mv. enn for busser og lastebiler. Satsene er vist i tabell 2.6. Avgiften er i første rekke fiskalt begrunnet. Anslått proveny fra årsavgiften for 2003 er om lag 5,8 mrd. kroner.

Vektårsavgift

Vektårsavgiften gjelder kjøretøyer med totalvekt 12 tonn og høyere. I Norge ble denne avgiften innført

Tabell 2.6 Avgiftssatser for årsavgift. 2003

Kjøretøykategori	Avgiftssats
Personbiler, varebiler	Kr. 2 360
Campingbiler under 12 000 kg	Kr. 2 360
Minibusser	Kr. 2 360
Kombinerte biler under 6 000 kg	Kr. 2 360
Motorsykler	Kr. 1 180
Campingtilhengere	Kr. 905
Kjøretøy med totalvekt over 3,5 tonn ¹	Kr. 1 370

¹ For kjøretøy over 12 000 kg er det vektårsavgift i stedet for årsavgift.

Tabell 2.7 Avgifter på mineralske produkter. 2003

<i>Produkt</i>	<i>Avgift, kroner pr. liter</i>
<i>Bensinavgift</i>	
Blyholdig bilbensin	4,72
Blyfri bilbensin	3,89
Bensin/spesiell kvalitet/anvendelse	Fritatt
<i>Autodieselavgift</i>	
Autodiesel (høysvovlet diesel)	3,17
Autodiesel (lavsvovlet diesel)	2,83
Diesel utenom vegtrafikk	Fritatt
<i>Grunnavgift på mineralolje</i>	
Fyringsolje, traktordiesel, diesellokomotiver	0,398
Drivstoff i industri/maskiner	0,398
Fritidsbåter	0,398
Veitrafikk/autodiesel	Fritatt
Fiske og fangst, sjøfart, luftfart	Fritatt
Oljevirkosomhet til havs	Fritatt
Bruk som råstoff i industrien	Fritatt
Treforedling, silde- og fiskemelindustrien	Fritatt
<i>CO₂-avgift</i>	
Bensin	0,75
Autodiesel, fyringsolje, traktordiesel, maskiner mv.	0,50
Treforedling, silde- og fiskemelindustrien	0,25
Innenriks luftfart	0,29
Utenriks luftfart	Fritatt
Innenriks godstransport på sjø	0,29
Utenriks sjøfart, innenriks passasjertransport	Fritatt
Supplyflåten	Fritatt
Fiske og fangst	Fritatt
<i>Svovlavgift</i>	
Generell sats mineralolje	Kr 0,07 pr. 0,25 pst påbegynt vektandel svovel over 0,05 pst.
Redusert sats mineralolje	Kr 0,028 pr. 0,25 pst påbegynt vektandel svovel over 0,05 pst
Supplyflåten	Redusert sats
Innenriks luftfart	Redusert sats
Utenriks luftfart	Fritatt
Utenriks sjøfart	Fritatt
Fiske og fangst i fjerne farvann	Fritatt
<i>Smøreoljeavgift</i>	
Sats	1,56
Oljevirkosomhet til havs	Fritatt
Utenriks fart, fiske og fangst i fjerne farvann	Fritatt

i forbindelse med at kilometeravgiften på diesel-drevne kjøretøyer ble erstattet med autodieselavgiften i 1993.

Avgiften består av to elementer, en vektgradert årsavgift og en miljøgradert årsavgift. Den vektgraderte avgiftdelen er gradert etter totalvekt, kjøretøy med eller uten tilhenger, antall aksler, og type fjæring. Miljødelen er gradert etter kjøretøyvekt og hvilke avgasskrav kjøretøyet oppfyller. For detaljer om avgiftssatser vises det til St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.

Avgiften ligger på minstesatser for EU. Anslått proveny fra vektårsavgiften for 2003 er om lag 330 mill. kroner.

2.5.3.3 Avgifter på oljeprodukter

Det er særavgifter på flere mineralske produkter. Avgiftene har både en miljøpolitisk og en fiskal begrunnelse.

Det er store variasjoner i avgiftssatsene både på ulike fossile brensel og på ulike anvendelser av disse. Brensel til oppvarming, sjøtransport, fiske og luftfart har for eksempel redusert avgift. Gjenomgående har bruk av fossile brensel i energiintensiv konkurranseutsatt virksomhet lavere avgift enn andre anvendelser.

Bensinavgift

Bensin har høyere avgift enn diesel. Det er få og ubetydelige unntak fra avgiften. Foruten at bensinavgiften har til hensikt å skaffe staten inntekter, skal den også prise de samfunnsøkonomiske kostnadene som knytter seg til vegbruk, ulykker og miljøskadelig utslipp. Avgiftssatsen er gradert etter blyinnhold. Det benyttes i praksis ikke lenger bly i bensin.

Autodieselavgift

Autodieselavgift er pålagt all bruk av diesel på vei, med få unntak. Autodieselavgiften er opprinnelig en veibruksavgift, dvs. en avgift for å prise de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bruk av vei. Avgiften er gradert etter svovelinhold.

Grunnavgift på fyringsolje mv.

Grunnavgiften på fyringsolje ilegges mineralolje som ikke omfattes av autodieselavgiften. Avgiften ble innført for å forhindre økningen i elektrisitetsavgiften i 2000 skulle bidra til en miljømessig uheldig overgang fra bruk av elektrisitet til olje ved oppvarming. Provenyet er anslått til 800 mill. kroner i 2003.

Tabell 2.8 Proveny fra avgifter på ulike oljeprodukter. 2003

<i>Avgift</i>	<i>Mrd. kroner</i>
Bensinavgift	8,7
Autodieselavgift	3,9
Grunnavgift på fyringsolje	0,8
CO ₂ -avgift	7,0
Svovelavgift	0,1
Avgift på smøreolje mv.	0,1
Sum proveny	20,6

CO₂-avgiften

CO₂-avgiften er miljøpolitisk begrunnet og ilegges bruk av mineralolje, bensin og petroleumsvirkomheten på sokkelen. Det er i hovedsak tre satsnivåer, jf. tabell 2.7. CO₂-avgiften dekker om lag 64 pst. av de norske CO₂-utslippene og provenyet anslås til 6 932 mill. kroner i 2003.

Svovelavgiften

Svovelavgiften er en miljøavgift som ilegges mineralolje som bl.a. diesel og fyringsolje. Avgiften består av to satser, generell og redusert sats, jf. tabell 2.7. Videre er avgiften gradert etter svovelinnholdet i oljen. Provenyet er anslått til 86 mill. kroner i 2003

Avgift på smøreolje mv.

Avgiften på smøreolje omfatter alle motor- og gearoljer, samt industrielle smøreoljer og hydrauliske oljer. Det er etablert en refusjonsordning for spillolje (brukt smøreolje) som leveres til godkjent behandling.

2.5.3.4 Andre miljøavgifter

Avgift på sluttbehandling av avfall

Avgiften ilegges innlevert avfall til sluttbehandling (deponering og forbrenning). Avgiften er miljøbegrunnet og skal prise miljøkostnader ved sluttbehandling av avfall og stimulere til økt gjenvinning og reduserte avfallsmengder. For avfall levert til deponi er satsen 327 kr pr. tonn. Avfall til forbrenning er utformet med en grunnavgift på 82 kr pr. tonn og en tilleggsavgift på 245 kr pr. tonn avfall, som reduseres etter graden av energiutnyttelse i anlegget. Avgiften er vedtatt lagt om fra og med 1. juli 2003, slik at avgiften på forbrenning legges

om til en utslippsavgift mens avgiften på deponier differensieres ut fra deponiets miljøstandard. Det vises for øvrig til omtale i St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Samlet proveny for 2003 er anslått til 560 mill. kroner.

Avgift på drikkevareemballasje

Miljøavgiften på drikkevareemballasje blir differensiert etter emballasjens innhold og art. Størrelsesforholdet mellom avgiftssatsene begrunnes ut fra at ulike emballasjetyper gir ulik miljøskade når de havner i naturen.

Produkter som er fritatt fra produktavgiften (drikke som ernæringsmessig hører til daglig kosthold og som primært drikkes hjemme i husholdningene f.eks. melk, juice og råsaft) har fritak fra miljøavgiften. Øvrige drikkevarer blir ilagt en miljøavgift som er differensiert etter materialtype. Miljøavgiften er gradert etter returandel, og emballasje som inngår i godkjente retursystemer får redusert miljøavgiftssats etter returandel.

I tillegg til miljøavgiften ilegges engangsemballasje for drikkevarer en grunnavgift.

Avgift på trikloreten (TRI) og tetrakloreten (PER)

Dette er avgifter på helse- og miljøskadelige kjemikalier. Avgiftssatsen på disse stoffene er 53,55 kr pr. kg. Se nærmere omtale i St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Provenyet for 2003 er anslått til 6 mill. kroner.

Avgift på hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK)

Dette er klimagasser som reguleres gjennom Kyoto-protokollen. Stoffene benyttes bl.a. i kjøleaggregater og brannslukningsmidler. Avgiftssatsene tilsvarer 180 kr pr. tonn CO₂-ekvivalenter. Det vises til St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak for en nærmere beskrivelse. Provenyet for 2003 er anslått til om lag 90 mill. kroner.

2.5.3.5 Andre avgifter

Forbruksavgift på elektrisk kraft

Forbruksavgiften på elektrisk kraft blir pålagt kraft som forbrukes i Norge, enten den er produsert innenlands eller importert. Avgiften er på 9,5 øre pr. kWh for 2003. Industri, bergverk og veksthusnæringen har fullt fritak fra avgiften. Avgiften oppkreves heller ikke for tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. Avgiften er i hovedsak fiskalt begrun-

Tabell 2.9 Avgifter på drikkevareemballasje i Norge, 2003

<i>Avgift</i>	<i>Kroner pr. stk</i>
Grunnavgift på engangsemballasje	8,7
Miljøavgift ¹ :	
Glass og metall	4,28
Plast	2,58
Kartong	1,07

¹ Miljøavgiften graderes etter returandel. Ved returandel på 95 pst. eller mer faller avgiften bort.

net, men energi- og miljøpolitiske hensyn har også blitt vektlagt. Provenyet for 2003 er anslått til om lag 6,9 mrd. kroner.

Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer omfatter kullsyreholdige alkoholfrie drikkevarer samt saftdriker, limonade, squash, leskedrikk, konsentrert leskedrikk, alkoholfri vin o.l. Melk og juice er fritatt fra avgiften.

For å hindre at avgiften medfører en vridning i forbruket bort fra ervervsmessig framstilt mineralvann, blir det lagt en avgift på sirup brukt til ervervsmessig framstilling av mineralvann i dispensere, fontener o.l. og en avgift på kullsyre brukt i hjemmeproduksjon av mineralvann, hvor varen ikke er ment for salg.

Avgift på sjokolade og sukkervarer

Avgiften på sjokolade og sukkervarer er for 2003 kr 15,18 pr. kg av varens avgiftspliktige vekt. Det er ikke avgift på varer som brukes som råstoff ved framstilling av varer, dvs. at avgiften legges på ferdige produkter. Avgiften er fiskalt begrunnet. Provenyet for 2003 er anslått til 880 om lag mill. kroner.

Avgift på sukker

Avgiften på sukker er for 2003 kr 5,88 pr. kg. Det er bl.a. fritak for sukker som nyttes til framstilling av varer eller i biavl. Provenyet for 2003 er anslått til 220 mill. kroner. Avgiften er fiskalt begrunnet.

Dokumentavgift

Avgiftsplikten inntreder ved tinglysning av dokument som viser eierskifte av fast eiendom. For dokument som overfører hjemmel til fast eiendom er avgiften 2,5 pst. av salgsverdien, men minst 250 kroner.

Det er flere særregler og unntak fra avgiften. Ved tinglysning av første gangs overføring av hjem-

mel til eierseksjon eller til fysisk del av eiendom i forbindelse med oppløsning av borettslag og boligaksjeselskaper, er avgiften 1 000 kroner pr. hjemmelsoverføring. Det er fritak for avgift ved overføring av hjemmel til fast eiendom mellom ektefeller. Videre er det fritak for arveandel etter loven ved overtakelse av fast eiendom på skifte eller fra uskiftet bo. Provenyet for 2003 er anslått til nærmere 3,4 mrd. kroner. Avgiften er fiskalt begrunnet.

Avgift på båtmotorer

Ved anskaffelse av båtmotor med minst 9 hk, betales en avgift med kr 129,50 pr. hk. Elektriske motorer er fritatt. Anslått proveny fra avgift på båtmotorer for 2003 er 125 mill. kroner. Avgiften er fiskalt begrunnet.

Avgifter ved tildeling av konsesjoner, avgifter i telesektoren

For 2003 kan Regjeringen innhente inntekter ved tildeling av konsesjoner for:

- Oppdrett av laks og sjøørret.
- Frekvenser knyttet til etablering og drift av tredje-generasjons mobilkommunikasjonssystem (UMTS).
- Riksdekkende reklamefinansiert radio.

Stortinget har samtykket i at Samferdselsdepartementet kan:

- Fastsette en avgift knyttet til disponering av frekvenser til drift av tredje generasjons mobilkommunikasjonssystem.
- Fastsette en avgift knyttet til disponering av frekvenser til drift av andre-generasjons mobilkommunikasjonssystem.
- Forestå salg av 5-sifrede telefonnummer.
- Fastsette nærmere bestemmelser om beregning og oppkreving av avgiften.

For nærmere beskrivelse vises det til St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. I budsjettet er det anslått 114 mill. kroner i inntekt fra telesektoren.

Andre avgifter

I tillegg til avgiftene som administreres av Finansdepartementet finnes det avgifter som administreres av andre departementer. Disse avgiftene omfatter bl.a. miljøavgifter i landbruket, totalisatoravgift, avgift på apotekenes omsetning og avgift på farmasøytiske produkter. Samlet proveny er anslått til nærmere 400 mill. kroner i 2003.

I tillegg er det en rekke "avgifter" som har karakter av gebyrer, for eksempel luftfartsavgifter, passgebyr, tinglysningsgebyr mv. Inntektene fra disse går ikke inn i statskassen, men er en direkte betaling fra brukerne for å dekke hele eller deler av kostnadene knyttet til produksjonen av den offentlige tjenesten.

Kapittel 3

Evaluering av skattereformen 1992

3.1 Innledning og oppsummering

I utvalgets mandat heter det at en reform av inntekts- og formuesskattesystemet skal "bygge videre på prinsippene fra 1992-reformen." En sentral del av utvalgets arbeid vil derfor være å vurdere skattesystemet etter 1992, bl.a. opp mot prinsippene og intensjonene som lå bak skattereformen.

Skattereformen 1992 var en gjennomgripende og prinsipielt fundert reform, i retning av bredere skattegrunnlag og lavere satser. Hovedmålene var å bidra til en bedre ressursutnyttelse, mer rettferdig fordeling av skattebyrden og forenkling av skattesystemet. Reformen skulle videre gi økt likebehandling av ulike skattytere, næringer, inntektsarter og selskapsformer, og redusere mulighetene for og lønnsomheten av skattemotiverte tilpasninger.

I dette kapitlet gis det en kort oversikt over hvilke endringer som ble foretatt i skattesystemet i forbindelse med skattereformen, og en økonomisk vurdering av hvordan skattereformen har virket.

Skattereformen har trolig bidratt til mer effektiv ressursbruk i norsk økonomi. Skattesystemet har langt på vei likebehandlet næringer, eierformer, investeringer og kapitalinntekter, og skattesystemet har, med unntak av den midlertidige utbytteskatten i 2000, vært nøytralt i forhold til ulike finansieringskilder (gjeld, utbytte og tilbakeholdt overskudd). Reformen har på denne måten bidratt til større grad av samsvar mellom investeringenes bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det har ført til en markert økning i den gjennomsnittlige avkastningen på realkapitalen i markedsrettet virksomhet i perioden etter skattereformen.

Skattereformen førte til en mer korrekt kapitalbeskatning ved at beskatningen av alle kapitalinntekter og gevinster ble mer ensartet, og ved at mulighetene for og lønnsomheten av omgørelser og skatteplanlegging ble redusert. Samtidig viser det seg at progresjonen i skattesystemet ble redusert i perioden 1991-1999. Hovedforklaringen på dette er at inntektene før skatt ble skjevare uten at ulikheten i beskatningen økte tilsvarende. Studier viser at det ikke er grunn til å tro at de økte inntektsfor-

skjellene før skatt har sammenheng med skattereformen. Videre er skattereformen bare én av flere forhold som kan bidra til å forklare at inntektsforskjellene etter skatt har økt noe mer enn inntektsforskjellene før skatt. Andre forklaringsfaktorer er underregulering av minstefradrag/personfradrag og barnetrygd i forhold til lønnsveksten i perioden og modifiseringer av delingsmodellen. Endringene i delingsmodellen etter 1992 har gjort det enklere å tilpasse seg ut av delingsmodellen, og har redusert skatten for dem som fortsatt beskattes etter delingsmodellen.

Større endringer i skattesystemet skaper nødvendigvis administrative utfordringer i en overgangsperiode både for skattemyndigheter, bedrifter og personer. Når regelverket i skattereformen først var på plass og en hadde tilpasset seg de nye reglene, er det grunn til å tro at skattereformen bidro til et administrativt enklere skattesystem sammenlignet med skattesystemet før 1992.

3.2 Skattereformen 1992

3.2.1 Bakgrunn, prinsipper og mål

Skattesystemet før skattereformen av 1992 var karakterisert ved høye formelle skattesatser, kombinert med omfattende fradrags- og skattekredittordninger, dvs. ordninger som gav skatteutsettelse. Et skattesystems fordelingsvirkninger avhenger både av hvilke grunnlag skatten skrives ut på og satsstrukturen. Før skattereformen var det for mange skattytere stor forskjell mellom de formelle skattesatsene og den reelle beskatningen.

Skattesystemet førte i stor grad til forskjellsbehandling av ulike investeringer, og mange investeringer ble gjennomført med bakgrunn i de skatte-kredittene som var knyttet til investeringene. Verdien av skattekreditten var høyest for dem med høyest marginalskatt. Det gjorde at investeringsbeslutningen ofte inneholdt vesentlige elementer av skatteplanlegging, ved at bedriftene prioriterte annerledes mellom ulike prosjekter enn de ville gjort i en situasjon med mer nøytral beskatning. Det tidligere skattesystemet førte på denne måten

til skattemotiverte disposisjoner som ikke var samsøkonomisk lønnsomme, og som heller ikke gav den tilsktede utjevningen av levekår. Investeringer i realkapital var generelt skattemessig favorisert i forhold til investeringer i finanskapital. Den skattemessige behandlingen av ulike typer realkapital varierte imidlertid svært mye, bl.a. på grunn av:

- reglene for avskrivninger, der særlig forholdet mellom avskrivningssats og faktisk økonomisk verdifall varierte mellom ulike driftsmidler
- beskatning av gevinster ved salg av driftsmidler
- ulike avsetningsordninger

I tillegg kunne skattesatser i selskaps- og personsektoren gjøre beskatningen av ulike investeringer avhengig av eier- og organisasjonsform. Reglene for rentefradrag, utbyttebeskatning, beskatning av aksjegevinster mv. kunne gjøre beskatningen avhengig av om investeringen var finansiert ved lån, tilbakeholdt overskudd eller ny aksjekapital.

Aarbakkegruppen (jf. NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform) la følgende mål til grunn for reformen:

- Mer effektiv ressursallokering gjennom større nøytralitet og vesentlig lavere skattesatser i beskatningen av bedrifts- og kapitalinntekter, og gjennom økt bruk av avgifter som fremmer effektiviteten i økonomien og redusert bruk av avgifter som gir store vridninger.
- Mer rettferdig kapitalbeskatning ved å gjøre beskatningen av alle inntekter og gevinster fra kapital mer ensartet, og ved å redusere mulighetene for og lønnsomheten av omgåelser og skatteplanlegging.
- Enklere skattesystem ved å fjerne spesielle ordninger og særregler, og ved å gjennomføre en mer konsekvent skatteplikt.
- Stabilitet i skattereglene over tid, ved å bygge skattesystemet på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulige unntak.

Skattereformen i 1992 omfattet både lønnstakere, trygdede, selskaper og personlig næringsdrivende. Et viktig trekk ved skattereformen var bl.a. innføringen av to skattegrunnlag; alminnelig inntekt, som beskattes med en flat sats på 28 pst., og personinntekt (lønns-, nærings- og pensjonsinntekter) som illegges trygdeavgift og toppskatt. Alminnelig inntekt for personer består av alle typer inntekt etter fradrag for bl.a. gjeldsrenter. For bedrifter utgjør skattepliktig overskudd alminnelig inntekt. En kildemodell ble innført for å dele personlig næringsdrivendes og aktive eieres inntekter i arbeids- og

kapitalinntekter. Et sentralt element var bredere skattegrunnlag som gav bedre samsvar med faktiske inntekter kombinert med reduserte formelle satser.

Et viktig prinsipielt valg i skattereformen gjaldt hvilke formål inntektsbeskatningen av bedrifter skulle oppfylle. Fram til 1992 ble bedriftsbeskatningen forsøkt brukt som virkemiddel for å fremme en rekke mer eller mindre veldefinerte mål. Særskilte regler i overskuddsbeskatningen skulle bidra til distriktsutbygging, forskning og utvikling, miljøinvesteringer, soliditet i bedriftene, og til fordelingspolitiske og næringspolitiske mål. Bedriftsbeskatningen var overbelastet med mål som knapt kunne innfris. Systemet virket til tider mot sin hensikt, bl.a. fordi målene var innbyrdes motstridende. Eksempelvis bidro de sjenerøse fradagsreglene, som skulle sikre distrikts- og næringspolitiske mål, til skjevare inntektsfordeling. Det var høyinntektstakerne som hadde de beste kunnskapene og de sterkeste økonomiske motivene til å drive skatteplanlegging.

Et av de viktigste politiske valgene regjeringen og stortingsflertallet gjorde i forbindelse med skattereformen, var i større grad å rendyrke målene for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personinntekter skulle bidra til fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til miljøpolitiske mål. Ambisjonsnivået for overskuddsbeskatningen ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulige vridninger i ressursbruken. På denne bakgrunn ble det trukket opp følgende hovedprinsipper for reformen:

- *Nøytralitet.* Alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats, slik at skatten i størst mulig grad er den samme uavhengig av skattyternes disposisjoner. Dette omfatter likebehandling mellom bedrifter og personer, mellom ulike spareformer uavhengig av hvordan avkastningen anvendes, mellom ulike typer investeringer og næringer, mellom ulike eierformer, mellom ulike finansieringsformer, mellom nye og veletablerte bedrifter og mellom gevinster og annen kapitalinntekt.
- *Symmetri.* Inntekter og tilhørende utgifter skal behandles likt. Det samme prinsippet for tidfesting (periodisering) skal legges til grunn både for skattepliktige inntekter og fradagsberettigede kostnader. Videre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats som tilsvarende inntekter skattlegges med.
- *Kontinuitet.* Næringsvirksomhetens, eller kapitalens skattemessige stilling bør ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fisjon eller ved andre omdannelser.

- *Samordning*. Underskudd skal kunne føres til fradrag mot overskudd.
- *Lave skattesatser*. Lavere satser reduserer isolert sett avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner, og reduserer motivene for skatteomgåelser og lønnsomheten av skatteplanlegging.
- *Brede skattegrunnlag*. Brede skattegrunnlag innebærer nærmere samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget. Det gir grunnlag for en mer effektiv ressursbruk.

Andre viktige hensyn ved utformingen av skattesystemet har vært:

- *Skatteevneprinsippet*. Ved utforming av skattesystemet bør det tas hensyn til den enkelte skattyters skatteevne. Det kreves en viss minsteinntekt for å ha økonomisk evne til å betale skatt. Når det gjelder personlige skattytere, er det naturlig ikke bare å se på den enkelte isolert, men også å ta hensyn til vedkommendes forsørgelsesbyrde.
- *Fordelingshensyn*. Det er et mål for skattesystemet å bidra til å redusere inntektsforskjeller etter skatt. Dette kan dels oppnås ved progressive skattesatser og dels ved ulike fradrag. I tillegg bør skattegrunnlagene være mest mulig i samsvar med de faktiske inntektene.

3.2.2 Viktige endringer i forbindelse med skattereformen

3.2.2.1 Generelt

I dette avsnittet gjøres det rede for de viktigste endringene som ble vedtatt i forbindelse med skattereformen i 1992. I tillegg gis det en kort beskrivelse av hvordan regelverket var før reformen.

Før skattereformen i 1992 skulle personlige skattytere svare mange ulike skatter (medregnet trygdeavgift), som ble utlignet på til dels ulike grunnlag. Ved reformen ble det innført to beregningsgrunnlag; alminnelig inntekt og personinntekt.

Alminnelig inntekt beregnes for alle skattepliktige, både personer og selskaper. Den alminnelige inntekten omfatter alle typer skattepliktige inntekter fra arbeid, virksomhet og kapital. Alminnelig inntekt for personer er personinntekt tillagt næringsinntekter og kapitalinntekter og fratrukket minstefradrag, fradrag for visse utgifter til inntektens ervervelse og fradrag for gjeldsrenter mv. For selskaper er alminnelig inntekt overskuddet fra virksomheten etter at ulike kostnader er trukket fra.

Personinntekt beregnes kun for personlige skattytere. Personinntekten omfatter inntekt av arbeid og pensjon uten fradrag av noen art. For personlig næringsdrivende, herunder lønnstakere med næringsinntekt og aktive eiere i selskaper, blir personinntekt fra arbeid i virksomheten sjablonmessig beregnet ved hjelp av delingsmodellen. Trygdeavgiften og toppskatten utlignes på grunnlag av personinntekt.

3.2.2.2 Fastsettelse av skattepliktig inntekt fra virksomhet

I forbindelse med reformen ble det vedtatt vesentlige endringer i hvordan en virksomhets skattemessige inntekt fastsettes.

Driftsmidlene skal etter reformen fortsatt som hovedregel avskrives etter saldosystemet. Det ble vedtatt følgende endringer:

- Avskrivninger på ervervet goodwill føres inn under saldoreglene.
- Adgangen til avskrivning på kontrakt om kjøp eller bygging av enkelte driftsmidler ble opphevet.
- Den tidligere praksisen med adgang til direkte utgiftsføring av investeringer i, eller påkostninger på, driftsmidler på grunn av påbudt forbedring av miljøet ble opphevet.

Det ble vedtatt en ny inndeling av saldogrupper og endringer i avskrivningssatsene. Endringene innebar større samsvar mellom det økonomiske verdifallet på det enkelte driftsmidlet og de skattemessige avskrivningene.

Ved realisasjon av avskrivbare driftsmidler ble adgangen til å etablere negativ saldo med inntektsføring, nedskrivning eller reinvestering opphevet. For driftsmidler på samlesaldoene skal nå salgsvederlaget trekkes fra på saldoen for driftsmidlet. Blir saldoen negativ, skal inntektsføring foretas hvert år med en sats som tilsvarer saldogruppens avskrivningssats. Driftsmidlene i de øvrige saldogrupperne skal føres på egen saldo. Gevinst og tap skal for disse føres på en felles gevinst- og tapskonto. Positiv saldo skal inntektsføres med minst 20 pst. pr. år. Negativ saldo skal trekkes fra med maksimalt 20 pst. pr. år.

Adgangen til å nedskrive på varekontrakt og på varelager for ukurans og prisfallsrisiko ble opphevet. Verdien på varelager skal settes til historisk kostpris eller tilvirkningsverdi, og varekostnadene skal først komme til fradrag når varene realiseres.

Reglene for tidfesting av gevinster og tap på langsiktige fordringer og gjeld i fremmed valuta ble endret. I næringsvirksomhet ble det innført et

reverserings- og porteføljeprinsipp. Det innebærer at kun netto urealisert tap på samtlige valutaposter sett under ett kommer til fradrag. Valutagevinster skal videre inntektsføres så langt postene tidligere har gitt fradrag for tap.

Adgangen til avsetning til klassifikasjonsfond og konsolideringsfond ble opphevet.

3.2.2.3 *Inntektsbeskatning av selskap og deltakere*

Reglene for inntekts- og formuesbeskatning av virksomhet var før reformen forskjellig alt etter hvordan virksomheten var organisert, dvs. hvilken eier eller selskapsform virksomheten ble drevet i.

Aksjeselskap var fortsatt egne skattesubjekter etter reformen. Selskapsligning ble opprettholdt også for samvirkeforetak, sparebanker, gjensidige forsikringsselskap, kreditt- og hypotekforeninger og selveiende finansinstitusjoner. Deltakerligning ble opprettholdt for deltakere i kommandittselskaper og ansvarlige selskaper med ubegrenset solidarisk ansvar. Deltakerligning ble innført for deltakere i ansvarlige selskaper med delt deltakeransvar.

Det ble vedtatt regler som skulle sikre sammenfallende løsninger for selskapslignede og deltakerlignede selskap på følgende områder:

- Skattemessig resultat skal fastsettes på selskapets hånd etter i all hovedsak felles regler.
- Regler for beregning og beskatning av gevinst ved avhendelse av selskapsandeler/aksjer skal i stor grad være sammenfallende.
- Utdeling av skattlagt kapital i selskapet utløser ikke ytterligere beskatning.
- Det ble innført felles grenser og regler for fastsettelse av personinntekt i selskapslignede og deltakerlignede selskaper.

For deltakerlignede selskaper ble bruttoligning av deltakere opphevet, og en gikk over til en nettometode. Etter bruttometoden skulle deltakerne tilordnes en ideell andel av hver enkelt inntekts- og fradragspost i selskapet. Etter nettometoden fastsettes det et skattemessig resultat på selskapets hånd som om dette var skattyter. Deltakerne tilordnes deretter en forholdsmessig andel av dette resultatet. Formuen fastsettes også på selskapets hånd og fordeles på deltakerne.

Gevinst ved realisasjon av andel i deltakerlignet selskap skal etter reformen skattlegges som alminnelig inntekt i realisasjonsåret. Tilsvarende kan tap trekkes fra i alminnelig inntekt. Gevinstberegningen ble forenklet i forhold til tidligere regler, ved at den foretas for andelen som sådan og ikke for

selskapets enkelte eiendeler. Gevinsten skal settes til differansen mellom vederlaget (utgangsverdi) for andelen og de omkostningene selgeren har hatt på andelen. Inngangsverdien til selgerens andel skal settes til selskapets skattemessige verdier på salgstidspunktet, korrigert for eventuell over- og underpris i forbindelse med ervervet.

Det ble innført alminnelig skatteplikt for aksjegevinster og alminnelig fradragsrett for aksjetap. Gevinst og tap inngår i alminnelig inntekt. RISK-metoden (Regulering av Inngangsverdi av Skattlagt Kapital) ble innført ved gevinstberegning av aksjer for å unngå dobbeltbeskatning mellom selskap og aksjonær. Etter RISK-metoden vil aksjonærens inngangsverdi øke når selskapet tilbakeholder skattlagt overskudd. Inngangsverdien reduseres ved utbetaling av utbytte som overstiger årets overskudd fratrukket skatt.

I skattereformen ble godtgjørelsesmetoden for beskatning av selskapsoverskudd og aksjeutbytte innført. Metoden innebærer at selskapet betaler skatt av hele sitt overskudd uten fradrag for utdelt utbytte. Utbytte er skattepliktig på aksjonærens hånd, men aksjonæren får et fradrag i utlignet skatt lik mottatt utbytte multiplisert med aksjonærens skattesats. Retten til godtgjørelse forutsetter at utbytte skriver seg fra selskap som har alminnelig skatteplikt til Norge, og at mottakeren selv er fullt skattepliktig for utbytte til Norge.

Innføring av regler for alminnelig skatteplikt ved aksjesalg medførte at følgende særregler for beskatning av aksjegevinster opphørte:

- skillet mellom aksjer i næring, som er skattepliktig, og aksjer utenfor næring, som er fritatt for skatt etter 3 års eiertid, med mindre det dreier seg om betydelig aksjesalg.
- utsatt gevinstbeskatning for aksjer i næring gjennom bl.a. nedskrivning på saldo for visse driftsmidler eller kjøp av nye aksjer i næring
- skatteplikt for gevinst på aksjer som har vært eid i mindre enn 3 år utenfor næring med en særskilt skattesats på 40 pst.
- skattlegging av aksjegevinst ved betydelig aksjesalg utenfor næring med en særskilt skattesats på 40 pst.

3.2.2.4 *Skatt på formue*

I forbindelse med skattereformen ble formuesskatten for aksjeselskap og likestilte selskaper og sammenslutninger avskaffet. Aksjonærene svarer formuesskatt av aksjene, på samme måte som deltakere i deltakerlignede selskaper er skattepliktige for sin andel av selskapsformuen. Formuesskatt på aksjeselskap i det tidligere skattesystemet med-

førte en ekstraskatt som ikke eksisterte for deltakerlignede selskaper. Det er ulike regler for formuesverdssettelse av aksjer avhengig av om de er børsnotert eller ikke. Deltakere i deltakerlignede selskaper skal formuesbeskattes for sin andel av selskapets formuesverdi.

3.2.3 Større endringer etter reformen

3.2.3.1 Korreksjonsinntekt

Regnskapsreformen av 1992 med overgang til utsatt skatt-modellen gjorde kontantstrømmen tilknyttet likviditetsfordelen av selskapets skattekreditter mer tilgjengelig for aksjonærene gjennom utbytteutdelinger. Dette endret en forutsetning for skattereformen om at skattekreditter i selskapene ikke skulle kunne deles ut til aksjonærene. For å sikre at det ikke kan utdeles utbytte med rett til godtgjørelse for aksjonærene, uten at inntekten som ligger til grunn for utdelingen allerede er beskattet på selskapets hånd, ble det derfor i 1994 innført korreksjonsinntekt.

Aksjeselskap skal inntektsføre en korreksjonsinntekt når selskapet har utdelt ubeskattet kapital eller har foretatt avsetning til slik utdeling. Korreksjonsinntekt inntektsføres når selskapets egenkapital etter balansen har sunket under et visst nivå (underdekning), og dette skyldes avsetninger til utbytteutdelinger eller lignende. Inntektsføringen kan kreves fradratt i året eller årene etter at den er blitt inntektsført, likevel slik at fradrag ikke kan kreves så lenge, og i den grad, selskapet har underdekning.

3.2.3.2 Kraftverk

Kraftverk er virksomhet knyttet til produksjon, overføring, distribusjon eller omsetning av vannkraft. Med virkning fra 1997 ble det foretatt en reform av beskatningen av kraftselskap. Før reformen skulle inntekt av elektrisitetsverk i nærmere bestemte tilfeller prosentlignes. Grovt sagt var det de offentlig eide elektrisitetsverkene som skulle prosentlignes. Prosentligning innebar at elektrisitetsverkets årlige skattbare inntekt ble satt til en fast prosentandel (5 pst.) av nettoformuen i verket. Nettoformuen ble sjablonmessig satt til halyparten av bruttoformuen. Bruttoformuen ble fastsatt på grunnlag av en takst som var basert på lønnsomhetsberegning.

Etter omleggingen er utgangspunktet at alminnelig inntekt for kraftverk fastsettes i samsvar med de vanlige reglene i skatteloven. Det er gitt særregler om lineære avskrivninger for særskilte

driftsmidler i kraftverk som driver kraftproduksjon.

Det skal i tillegg fastsettes en grunnrenteskatt til staten, som utlignes på et særskilt fastsatt grunnlag (grunnrenteinntekt). Det er videre innført en naturressursskatt til primærkommunen og fylkeskommunen. Det vises til avsnitt 2.4.3 for en nærmere redegjørelse for reglene.

3.2.3.3 Rederibeskatning

Med virkning fra inntektsåret 1996 ble det foretatt endringer i beskatningen av særskilte skipsaksjeselskap (rederibeskatningen). Før endringen skulle slike selskap beskattes som andre selskap.

Det særskilte skattesystemet innebærer at inntektene i rederiselskaper som hovedregel først beskattes når de deles ut som utbytte. Samtidig skal rederiselskapene betale en årlig skatt, beregnet på basis av fartøyets netto tonnasje (tonnasjeskatt). Det vises til avsnitt 2.4.4 for en nærmere redegjørelse for reglene.

3.3 Effektivitetsvirkninger av skattereformen

3.3.1 Innledning

Skattesystemet før reformen bidro til lav sparing i husholdningene og en lite lønnsom fordeling av ressurser mellom ulike sektorer og investeringer. Dette skyldtes kombinasjonen av relativt høye skattesatser på kapitalinntekter og en svak sammenheng mellom skattepliktig inntekt og faktisk inntekt. Det siste skyldtes ulike avsetningsordninger, høye avskrivningssatser og lempelig beskatning av bl.a. kapitalgevinster. Omfanget av skattekreditter varierte imidlertid mellom ulike sektorer og bidro dermed til vridninger i sammensetningen av realinvesteringene.

Et sentralt mål med reformen var at den skulle bidra til at skattytere foretar beslutninger på grunnlag av lønnsomheten før skatt og ikke ut fra skattehensyn. Avkastningen før skatt på en investering tilsvarende normalt den samfunnsøkonomiske avkastningen, mens investeringsbeslutningene normalt blir tatt på bakgrunn av forventet avkastning etter skatt. Et skattesystem som sikrer at investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, også er bedriftsøkonomisk lønnsomme, selv om bedriftene må betale skatt, betegnes ofte som et nøytralt skattesystem.

Skattesystemet etter 1992 har langt på vei likebehandlet ulike næringer, eierformer, investerin-

ger og kapitalinntekter. Hvis en ser bort fra den midlertidige utbytteskatten i 2000, har også skattesystemet vært nøytralt i forhold til ulike finansieringskilder (gjeld, utbytte og tilbakeholdt overskudd), ved at skatten er uavhengig av om selskapsoverskuddet deles ut som utbytte eller blir holdt tilbake i virksomheten.

3.3.2 Empiriske studier av velferdsgevinster av skattereformen

Den internasjonale litteraturen om empiriske analyser av virkningene på økonomien av skattereformer er i hovedsak basert på generelle likevektsmodeller. Noen av disse studiene fokuserer på hvordan skattereformer påvirker ressursbruken og ressurstilgangen over tid, mens andre studier legger vekt på å analysere økonomiske virkninger av at fordelingen av kapital og arbeidskraft mv. mellom næringer påvirkes når skattesystemet endres. Generelle likevektsmodeller er kjennetegnet ved en forutsetning om at det skjer tilpasninger i økonomien slik at økonomien trekkes mot en likevekt der forbrukere og produsenter utnytter alle tilgjengelige ressurser. Modellene inneholder en rekke forutsetninger om blant annet forbrukernes og produsentenes atferd, teknologisk utvikling, demografisk utvikling mv. Beregningene illustrerer mulige tilpasninger over tid, og de konkrete tallanslagene bør tolkes med forsiktighet.

Holmøy og Vennemo (1995) benytter den generelle likevektsmodellen MSG-5 til å analysere hvordan skattereformen fra 1992 påvirket ressursbruken og velferden gjennom en omfordeling av kapital mellom sektorer. Studien anslår at velferden (definert som økningen i privat konsum) øker med om lag 0,75 pst. pr. år. Velferdsøkningen skyldes først og fremst at reformen bidrar til at investeringene kanaliseres til de sektorene der de kaster mest av seg. Studien anslår videre at dersom en gjennom reformen hadde gått over til en fullt ut nøytral kapitalbeskatning, ville velferdsøkningen økt fra 0,75 pst. til 1,9 pst. årlig. Det ble i beregningen med en fullt ut nøytral kapitalbeskatning lagt til grunn at boligkapital¹⁾ beskattes på linje med produksjonskapital. Beregningene til Holmøy og Vennemo forutsetter at kapitalen kan flyttes raskt mellom sek-

torer uten kostnader, noe som kan innebære at gevinstene av at kapitalen brukes mer effektivt kan være overvurdert. På den andre siden er det forutsatt at arbeidstilbudet, mengden av realkapital og driftsbalansen er gitt eksogent i disse analysene. Modellen fanger m.a.o. ikke opp samspillet mellom arbeid og kapital på en fullgod måte og at kapitalen flytter mellom land. Særlig forutsetningen om at kapitalen er fullt ut mobil mellom sektorer gjør at resultatene må tolkes med varsomhet. Det er likevel liten tvil om at boligkapital ut fra hensynet til effektiv ressursbruk er for lavt beskattet i forhold til produksjonskapital.

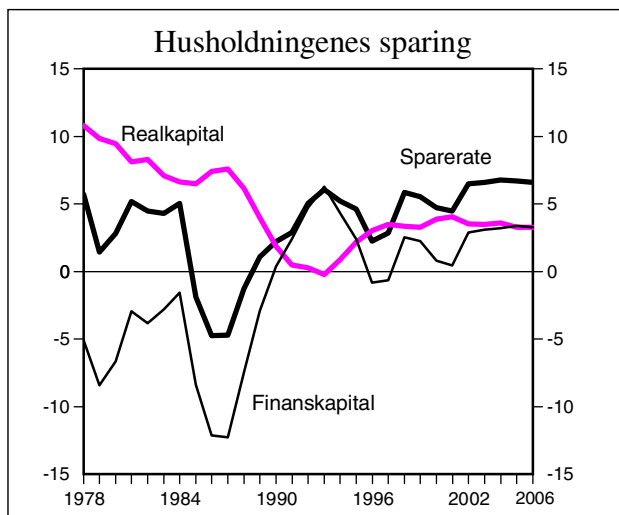
Andre empiriske studier av skattereformen basert på generelle likevektsmodeller er gjennomført av Offerdal (1991), Vennemo (1992) og Bugten (1993). Disse studiene anslår en velferdsøkning mellom 1 og 2 pst. Dersom det tas hensyn til omstillingskostnader, vil velferdsgevinsten bli lavere. Et generelt resultat fra de empiriske studiene er at gevinstene av økt nøytralitet i kapital- og bedriftsbeskatningen er større jo større andel av kapitalen som omfattes av slike reformer. Noen studier finner imidlertid at økt nøytralitet i en enkelt del av systemet for beskatning av kapital ikke nødvendigvis øker velferden.

3.3.3 Virkninger på sparingen

Husholdningenes sparing, målt som andel av disponibel inntekt, har variert betydelig fra slutten av 1970-årene, jf. figur 3.1. Sparingen falt dramatisk i midten av 1980-årene og var negativ i flere år. Det hadde sammenheng med at reguleringene i kredittmarkedene ble opphevet og at husholdningene sto overfor en lav realrente etter skatt, særlig personer med høy inntekt, jf. figur 3.2. Renten etter skatt var negativ for de fleste gjennom første halvdel av 1980-årene. I slutten av 1980-årene og begynnelsen av 1990-årene økte husholdningenes sparing forholdsvis sterkt, og sparingen har holdt seg forholdsvis høy gjennom 1990-årene.

Skattereformen har bidratt sterkt til å redusere forskjellen mellom realrente før og etter skatt, og dermed stimulert til samfunnsøkonomisk bedre avveininger mellom forbruk i dag og forbruk i framtiden enn tilfellet var før skattereformen. Skattereformen har også bidratt til økt nøytralitet når det gjelder selskapenes valg av finansiering av investeringene. Skattesystemet før skattereformen favoriserte lånefinansiering, mens reformen innebar at lånekapital, tilbakeholdt overskudd og annen egenkapital ble behandlet skattemessig likt. Dette gjenspeiles i at egenkapitalandelene i norsk nærings-

¹⁾ Det vises for øvrig til Bye og Åvitsland (2002) som analyserer de økonomiske virkningene av å innføre en nøytral boligskatt. I denne studien er det anslått at en nøytral boligbeskatning, hvor provenyet fra den økte boligbeskatningen benyttes til å redusere marginalsattesatsen på arbeidsinntekt, vil bidra til å øke velferden med 0,1 pst. Forfatterne mener at den beregnede velferdsgevinsten kan være undervurdert i den grad modellen ikke fanger opp den økende mobiliteten internasjonalt i produksjonsfaktorer og produkter.

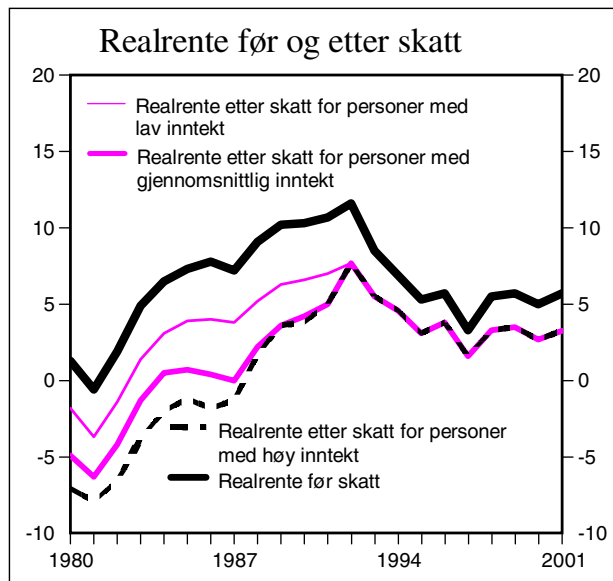


Figur 3.1 Husholdningenes sparing. Prosent av disponibel inntekt

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Finansdepartementet.

liv etter skattereformen gjennomgående har økt, jf. figur 3.3.

Numeriske analyser av velferdsvirkningene av skattereformen fra 1992 har som nevnt fokusert på gevinster knyttet til en bedre fordeling av kapitalen mellom sektorer. Studier av de dynamiske virkningene gjennom blant annet mulige virkninger på sparingen og arbeidstilbudet har etter det utvalget kjenner til ikke vært gjennomført. Van den Noord (2000) peker på at slike dynamiske effekter til en viss grad kan ha bidratt til den positive utviklingen i norsk økonomi i 1990-årene, ikke minst som følge av at reformen sannsynligvis har hatt positiv innvirkning på husholdningenes sparing.

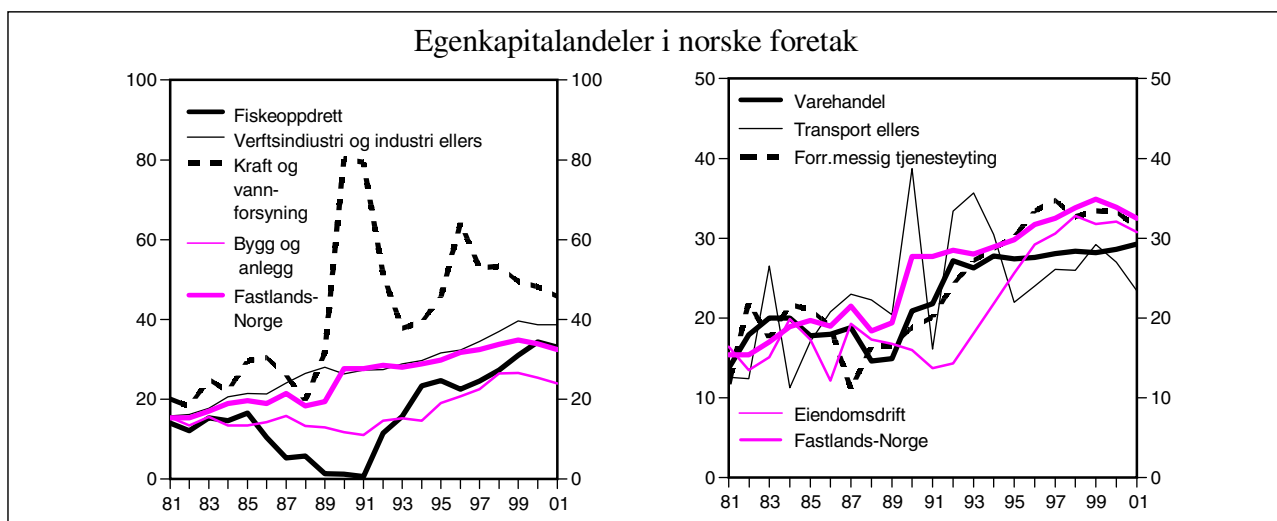


Figur 3.2 Realrente før og etter skatt for ulike inntektsnivå. Prosent

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

3.3.4 Investeringer og lønnsomhet

Skattereformen medførte en økning i de marginale avkastningskravene før skatt for de fleste typer næringsinvesteringer. Etter reformen måtte derfor bedriftene stille større krav til avkastning av kapitalen på marginen. Det er derfor grunn til å anta at skattereformen kan ha bidratt til lavere realinvesteringer enn en ellers ville fått, men samtidig til høyere avkastning på kapitalen. I det følgende gjennomgås enkelte tall for lønnsomhet og kapitalbruk. I første omgang benyttes tall fra nasjonalregnskapet, avgrenset til markedsrettet produksjon i Fast-



Figur 3.3 Egenkapitalandeler i norske foretak. Prosent

Kilde: Norges Bank og Finansdepartementet.

lands-Norge. Denne avgrensningen er valgt for å fange opp den delen av produksjonen hvor skatteregler kan spille en rolle for tilpasningen. I tillegg er kraftsektoren tatt ut, både fordi skattereformen bare i begrenset grad berørte denne sektoren, og ikke minst fordi liberaliseringen av el-markedet i 1991 må antas å ha betydd langt mer for tilpasningen enn endringene som kom i skattereglene.

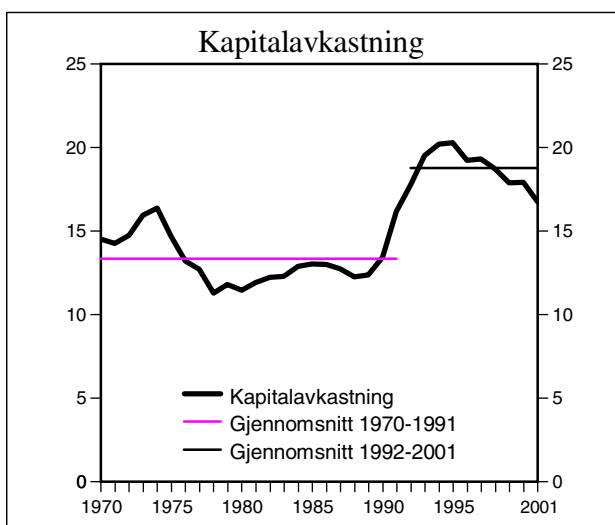
Som mål på avkastning benyttes driftsresultat, som grovt sett er den delen av bedriftenes inntekt som skal dekke godtgjørelse til långiverne (rente) og eierne. Driftsresultatet vil dermed være et anslag på avkastningen på bedriftens kapital, selv om driftsresultatet også inneholder eventuell godtgjørelse for eiernes arbeidsinnsats i bedriften.

Figur 3.4 viser utviklingen i kapitalavkastningen for markedsrettet produksjon i Fastlands-Norge utenom kraftforsyning, målt som forholdet mellom driftsresultatet og kapitalbeholdningen. Figuren viser at kapitalavkastningen har økt markert fra 1991 til 1993. Denne raske økningen må i hovedsak antas å være konjunktorelt betinget, men det ser samtidig ut som om det har skjedd en strukturell endring på dette tidspunktet. Mens avkastningen i årene 1970 til 1991 i gjennomsnitt var 13,3 pst., økte den med 5,5 prosentpoeng i gjennomsnitt for årene f.o.m. 1992. Det er også verdt å merke seg at variasjonene i avkastningen i periodene både før og etter 1992 var vesentlig mindre enn den endringen som kom fra 1991 til 1993.

Økningen i avkastningen kom dels som følge av økning i driftsresultatene, men også som følge av redusert realkapitalbeholdning (målt i løpende

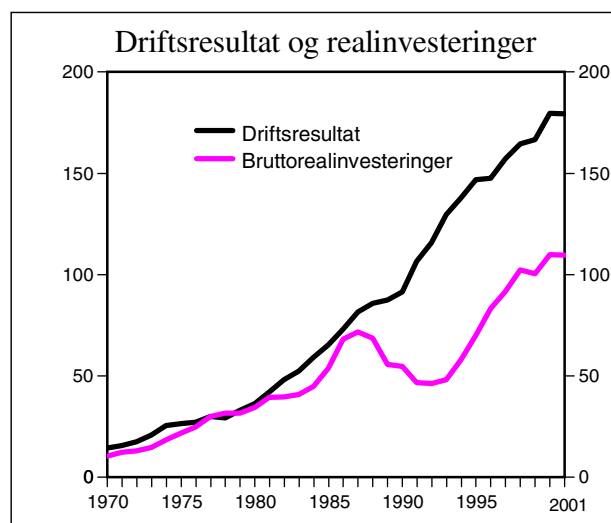
priser) fra og med 1990 og fram til 1993. Lavere realkapitalbeholdning skyldtes kraftig fall i investeringsnivået fra 1988-99 til 1992-93, jf. figur 3.5. Figuren viser at, mens realinvesteringene utgjorde en meget stor andel av driftsresultatet i perioden 1970 til 1987-1988, ble denne sammenhengen brutt ved inngang til 1990-årene. Selv om investeringene økte ganske kraftig etter 1993, og relativt sett sterkere enn driftsresultatet, er investeringsnivået på langt nær så høyt som tidligere, målt som andel av driftsresultatet, jf. figur 3.6. Figuren viser at mens realinvesteringene som andel av driftsresultatet i gjennomsnitt over årene 1970-1991 var drøyt 86 pst., falt investeringsandelen til knapt 53 pst. i årene 1992 til 2001.

Gjennomgangen ovenfor viser at det skjedde en markert reduksjon i investeringsnivået og økning i kapitalavkastningen i næringslivet i årene rundt skattereformen. Selv om konjunkturforløpet, med en kraftig nedgangskonjunktur fra 1988-1989 og fram til 1993, er en viktig forklaring på at endringene kom såpass raskt, må det være strukturelle årsaker til at en gjennom den sterke konjunkturoppgangen etter 1993 ikke har kommet tilbake til et tilsvarende nivå for investeringer og bruk av realkapital som tidligere. Hovedårsaken må finnes i at bedriftens avkastningskrav etter skatt på realkapital har økt. Det skyldes i særdeleshet skattereformen, men det kan også skyldes at eiernes avkastningskrav har økt, for eksempel som følge av at kapitalmarkedene ble deregulert og internasjonalt integrert fra midten av 1980-årene og inn i 1990-årene.



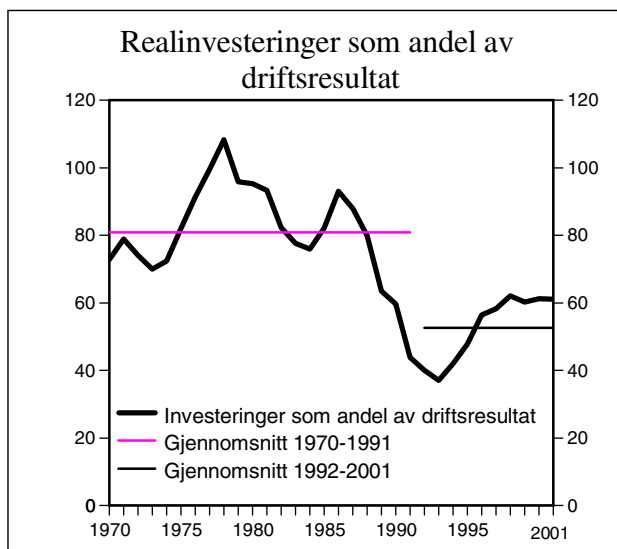
Figur 3.4 Avkastning på realkapitalen i markedsrettet virksomhet for Fastlands-Norge utenom kraftforsyning. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.5 Driftsresultat og brutto realinvesteringer i markedsrettet virksomhet for Fastlands-Norge utenom kraftforsyning. Løpende kroner. 1970-2001

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.6 Brutto realinvesteringer som andel av driftsresultat i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge utenom kraftforsyning. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

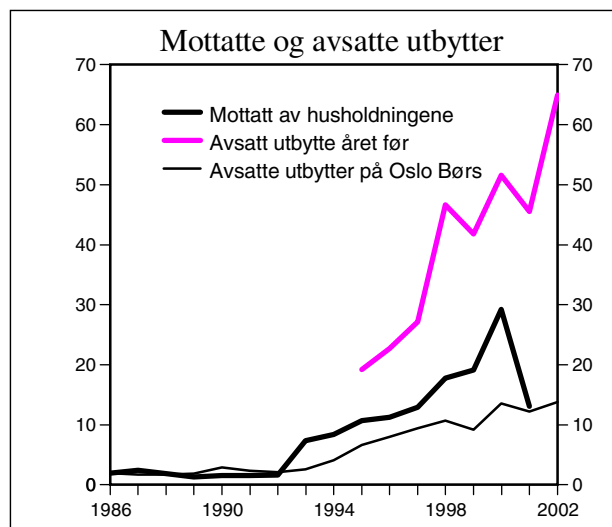
I tillegg har endringer i realrenten spilt en viktig rolle. Gjennom 1970-årene og fram til midten av 1980-årene, var realrenten etter skatt for bedriftene klart negativ. Etter 1982 økte imidlertid realrenten markert, og gjennom andre halvdel av 1980-årene og fram til skattereformen var realrenten etter skatt klart positiv. Mens realrenten etter skatt for bedriftene var under -3 pst. i gjennomsnitt for årene 1977-1984, var den over 3 pst. i årene 1985-1991. Hovedårsakene til denne økningen var reduksjon i inflasjonen med $3,7$ prosentpoeng og at den nominelle renten²⁾ økte med $3,2$ prosentpoeng. En del av økningen i realrenten etter skatt skyldtes også innføring av avsetninger til konsolideringsfond, som i realiteten reduserte skattesatsen på selskapenes overskudd fra drøyt 50 pst. til i underkant av 40 pst.

Etter skattereformen økte realrenten etter skatt ytterligere, men økningen har vært beskjeden. Økningen skyldes den kraftige reduksjonen i skattesatsen til 28 pst., mens realrenten før skatt har falt betydelig. Fra perioden 1985-1991 til 1993-2002 falt realrenten før skatt med om lag 3 prosentpoeng.

3.3.5 Utviklingen i aksjeutbytter

Ett av målene med skattereformen var at skattesystemet ikke skulle påvirke hvorvidt overskudd i selskapene ble tatt ut eller holdt tilbake. Før skattereformen begrenset skattereglene, i kombinasjon

²⁾ Gjennomsnittlig utlånsrente til publikum for mellomlange og langsiktige lån fra forretnings- og sparebankene. Kilde: Norges Bank.



Figur 3.7 Samlede aksjeutbytter mottatt av personer, avsatte utbytter i ikke-finansielle foretak i Fastlands-Norge og avsatte utbytter i selskaper notert på Oslo Børs. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Oslo Børs.

med aksjeloven, sterkt mulighetene for å dele ut høye utbytter. For det første var betydelige deler av bedriftenes reelle overskudd og egenkapital skattekreditter (for eksempel konsolideringsfond), som ikke kunne deles ut i utbytte. For det andre fikk selskapene ikke fradrag for utdeling av tidligere års overskudd (frie fond), samtidig som mottatt utbytte ble skattlagt. Selv i de tilfellene utbyttet lå innenfor årets overskudd og gav selskapet fradragsrett ved statsskattelikningen, kunne det likevel være en skattemessig fordel knyttet til å holde pengene tilbake i selskapet framfor å dele dem ut. Reglene kunne dermed gi innelåsning av kapital i det enkelte selskap, slik at kapitalen av skattemessige årsaker ikke ble kanalisert dit den kunne kaste mest av seg. Etter skattereformen var det derfor grunn til å regne med at utbyttene ville øke.

Figur 3.7 viser utviklingen i utbyttene i norske selskaper. Figuren viser tall for utbytter fra norske selskaper til husholdningene i årene 1986 til 2001³⁾, samt avsatte utbytter for hhv. ikke-finansielle foretak i Fastlands-Norge for årene 1994 til 2001⁴⁾ og selskaper notert på Oslo Børs⁵⁾. Siden avsatte utbytter gir et godt anslag på utdelte utbytter året etter, er tallseriene for avsatte utbytter skjøvet ett år fram i tid i figuren, slik at denne serien lettere kan sammenlignes med serien for utbytter som mottas av husholdningene.

³⁾ Statistisk sentralbyrå. Selvangivelsesstatistikk for personlig skattytere.

⁴⁾ Statistisk sentralbyrå. Regnskapsstatistikk for ikke-finansielle foretak. Tall før 1994 er ikke tilgjengelig.

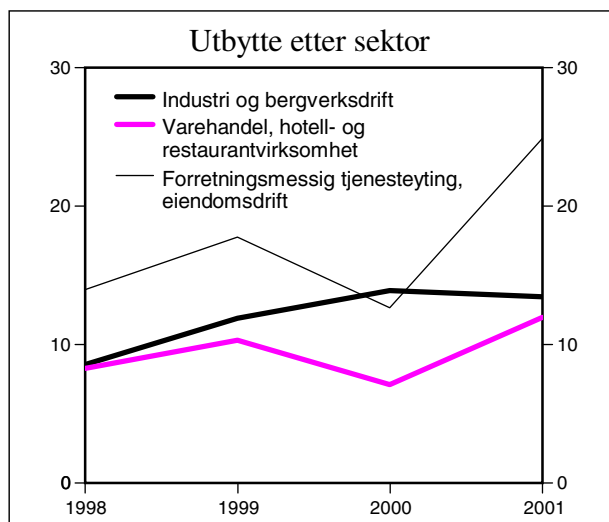
⁵⁾ Oslo Børs og Statistisk sentralbyrås aksjestatistikk.

Figuren viser at mens utbyttene lå ganske jevnt mellom 1,5 mrd. kroner og 2,5 mrd. kroner pr. år i årene før skattereformen, økte de kraftig i årene etterpå. Relativt sett var økningen sterkest fra 1992 til 1993. Når utbyttene ikke økte fra 1991 til 1992, kan det skyldes svak utvikling i driftsresultatene i næringslivet fra 1991 til 1992 og de særskilte overgangsreglene for skattlegging av utbytter i 1992, som påla 19,5 pst. skatt på mottatte utbytter dette året⁶⁾. Men fra 1992 til 1993, som var det første året med full godtgjørelse, ble mottatte utbytter mer enn firedoblet, fra 1,6 mrd. kroner til drøyt 7,3 mrd. kroner. De store utbytteutbetalingene fra 1993 har sammenheng med at betydelige inntekter som ble opptjent før skattereformen og var plassert som skattemessig betingede reserver, ble tillatt oppløst og kunne tas ut som utbytte. Disse inntektene kom dermed først med i inntektsstatistikken når de ble tatt ut som utbytte.

Et foreløpig toppår ble nådd i 2000 da husholdningene mottok drøyt 29 mrd. kroner i utbytter. Også avsatte utbytter har vokst betydelig, men ikke fullt så sterkt som mottatte utbytter. Det kan forklares med at veksten i utbyttene fra børsnoterte selskaper, hvor norske husholdningers eierandel er relativt liten, har vært lavere enn utbytteveksten fra ikke-børsnoterte selskaper.

Selv om skattereglene åpenbart har spilt en rolle for økningen i utbyttene, er også den økonomiske oppgangskonjunkturen etter 1992 en viktig forklaring på de økte utbyttene. Fra 1993 til 1998 ble det regnskapsmessige årsresultatet for de ikke-finansielle bedriftene i Fastlands-Norge mer enn fordoblet, og det økte ytterligere med drøyt 35 pst. fra 1998 til 2000. Utbyttene har imidlertid de fleste årene økt enda sterkere enn årsresultatene.

I årene 2000 til 2002 har det vært kraftige bevegelser i utbytteomfanget i viktige næringer, jf. figur 3.8. Den mest sannsynlige forklaringen på dette er innføringen av dobbeltbeskatning av utbytter som gjaldt fra september 2000 og ut 2001. Dette gjorde det lønnsomt å unngå utbytteuttak i 2001, og i stedet ta ut utbyttene i 2002, eventuelt i 2000 i den grad en kunne "forutse" at dobbeltbeskatningen ville komme. Utbytteendringene har vært særlig store i sektoren forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift, der avsatte utbytter i 2000 (som kom til utbetaling i 2001), falt fra 17,8 mrd. kroner i 1999 til 12,7 mrd. kroner. Reduksjonen skjedde på tross av at årsresultatet i denne sektoren økte med over 70 pst. fra 1999 til 2000. Det motsatte



Figur 3.8 Avsatt utbytte i enkelte sektorer. Mrd. kroner

Kilde: Regnskapsstatistikk for ikke-finansielle foretak. Statistisk sentralbyrå.

var tilfellet fra 2000 til 2001, da utbyttene i denne sektoren økte til nær 25 mrd. kroner, samtidig som årsresultatet falt til knapt 12 mrd. kroner. Til tross for dette ekstraordinært høye utbyttet, både absolutt sett og ikke minst som andel av resultatet, ble selskapenes egenkapitalandel bare svakt svekket med drøyt 2 prosentpoeng. Det kan tyde på at vesentlige deler av utbyttet ble pløyd tilbake igjen til bedriftene som ny aksjekapital. Hensikten med dette kan nettopp ha vært å unngå framtidig utbytteskatt, siden en slik skatt ikke vil omfatte eventuell utdeling av innskutt aksjekapital.

Noe av den samme atferden som er beskrevet ovenfor kan også spores i tall for andre næringer, for eksempel i varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, men utslagene her er mer moderate. Likevel framstår 2001 som et år med ekstraordinært høye utbytter for alle fastlandsbedriftene sett under ett, med en samlet avsetning på nær 65 mrd. kroner, som utgjorde over 130 pst. av samlet årsresultat for disse bedriftene.

3.3.6 Virkninger på arbeidstilbudet

Økonomisk teori tilsier at jo lavere marginalsatt på arbeidskraft, desto lavere vil de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til skatt på arbeidsinntekt være. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av å redusere marginalsatten på arbeidsinntekt avhenger imidlertid av hvordan tilbudet av arbeidskraft for ulike grupper påvirkes når

marginalskattesatsen endres. Tilbudet av arbeidskraft påvirkes på to måter når marginalskatten på lønnsinntekt reduseres. Inntektseffek-

⁶⁾ Bakgrunnen for regelen var å hindre at selskapene avsatte særskilt store utbytter i 1991, som gav fradragsrett for selskapene ved statsskatteligningen (27,8 pst. skattesats).

ten trekker i retning av å redusere arbeidstilbudet, fordi arbeidstakeren som følge av redusert marginalsatt får bedre råd og derfor isolert sett ønsker å øke forbruket av alle goder, inklusive fritid. Substitusjonseffekten trekker i retning av økt arbeidstilbud, fordi fritid ikke beskattes og derfor blir relativt sett dyrere. Det er grunn til å tro at arbeidstilbudet påvirkes av endret marginalsatt på lønnsinntekt mer på lang enn på kort sikt, blant annet når det gjelder valget mellom å arbeide heltid og deltid og fordi det kan påvirke motivene til å ta høyere utdanning.

Skattereformen førte til at både marginalsattesatsene og de gjennomsnittlige sattesatsene på arbeidsinntekt ble redusert forholdsvis mye, spesielt for høyinntektsgrupper, jf. figur 3.9.

Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) analyserer blant annet virkningene på arbeidstilbudet og inntektsfordelingen av den reduserte progresjonen i skatten på arbeidsinntekt som følge av skattereformen. I denne studien sammenlignes skattesystemet i 1979, hvor marginalsattesatsene nådde et rekordhøyt nivå, med skattesystemet etter skattereformen og med en proporsjonal skatt på arbeidsinntekt.

Analysen konkluderer med at tilbudet av arbeidskraft øker noe, og både velferdsgevinsten og inntektsforskjellene er større i skattesystemet etter 1992 enn med skattesystemet fra 1979. Det er anslått at vel 40 pst. av lønnstakerne taper og i

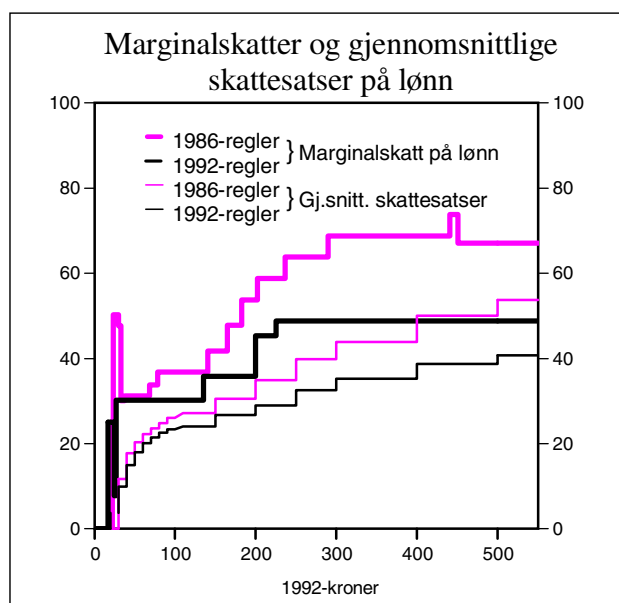
underkant av 60 pst. kommer bedre ut av en overgang fra skattesystemet fra 1979 til skattesystemet etter reformen.

Studien viser videre at en proporsjonal skatt på arbeidsinntekt i betydelig grad vil øke tilbudet av arbeidskraft blant grupper med lav inntekt, sammenlignet med skattesystemet fra 1979. Det skyldes at tilbudet av arbeidskraft er relativt følsomt for endringer i marginalsattesatsen i lavinntektsgruppene. Samtidig reduseres fritiden for disse gruppene og begrenser dermed velferdsgevinsten. Det er lønnstakerne i de høyeste inntektsgruppene som kommer relativt sett best ut ved overgang til en proporsjonal skatt fordi tilbudet av arbeidskraft er lite følsomt for endringen i marginalsattesatsen. Disse gruppene vil få redusert skatt uten at velferden reduseres vesentlig gjennom redusert fritid.

Røed og Strøm (2002) undersøker hvor sterk avveiningen mellom effektiv ressursbruk og fordeling er i beskatningen av arbeidsinntekt. Studien understreker at følsomheten i arbeidstilbudet til personer i ulike inntektsklasser kan variere mye, og at følsomheten antas å være relativt høy for lavinntektsgrupper og forholdsvis liten for høyinntektsgrupper. Dermed kan det være samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til å redusere marginalsattesatsene for de laveste inntektsgruppene utover det som ble gjort i forbindelse med skattereformen i 1992.

Flere internasjonale studier støtter opp under resultatene fra de norske studiene, selv om de kvantitative anslagene for hvor mye endringer i marginalsatten påvirker arbeidstilbudet varierer en del, jf. nærmere redegjørelse i NOU 1999: 7 Flatere skatt. Følgende hovedkonklusjoner trekkes fram:

- Det er klare indikasjoner på at arbeidstilbudet til menn som er etablert i arbeidsmarkedet i liten grad påvirkes av endringer i lønn etter skatt.
- Det er mye som tyder på at arbeidstilbudet er større hos husholdninger med de laveste inntektene enn i de høyere inntektsklassene og betydelig større for kvinner enn for menn. Det kan bl.a. skyldes at arbeidstakere med (utsikter til) lav lønn ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Arbeidstilbudet kan også påvirkes av andre faktorer enn lønn før skatt, for eksempel nivået på ulike trygder og overføringer og hvordan disse avkortes mot lønnsinntekter.



Figur 3.9 Marginalsattesatser og gjennomsnittlige sattesatser på lønn. Prosent. 1986-reglene er inflatert med lønnsveksten fra 1986 til 1992

Kilde: Finansdepartementet.

3.3.7 Utviklingen i skatter fra bedriftene

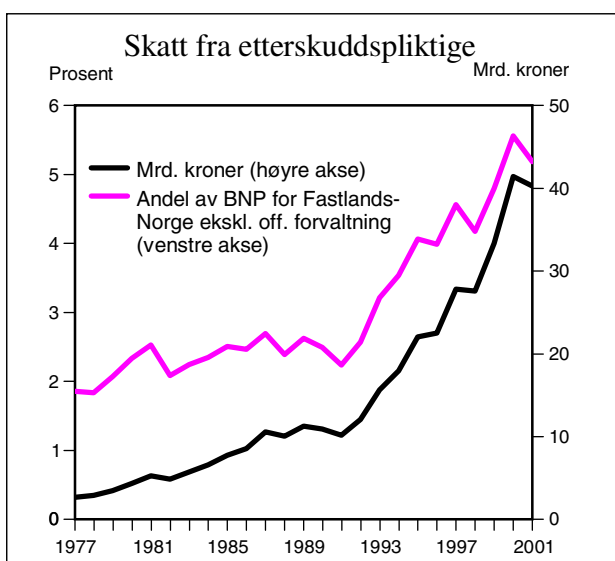
Utgangspunktet for skattereformen var at den skulle være provenynøytral for næringslivet, først og fremst målt ved gjennomsnittsskatten for etter-

skuddspliktige skattytere. I dette regnestykket ble det ikke tatt hensyn til endret atferd, for eksempel som følge av skatteendringene. Statistisk sentralbyrå etterregnet i 1995 virkningene av skattereformen på inntektsskatten for etterskuddspliktige, og konkluderte med at de isolerte virkningene av skattereformen innebar en skattelettelse.⁷⁾ Til tross for dette har skatten fra etterskuddspliktige i Fastlands-Norge økt fra drøyt 10 mrd. kroner i årene 1987-1991, til drøyt 40 mrd. kroner i årene 2000-2001, jf. figur 3.10. Skattene økte utover det som kan henføres til at det i store deler av denne perioden var en kraftig oppgangskonjunktur.

Figur 3.10 viser skattene fra etterskuddspliktige også regnet som andel av BNP for Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning. Denne skatteandelen lå ganske stabilt i årene 1977-1991 mellom i underkant av 2 pst. og noe over 2,5 pst., til tross for betydelige konjunktursvingninger i disse årene. Etter skattereformen økte denne skatteandelen markert, og endte på godt over 5 pst. i årene 2000 og 2001.

Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk for ikke-finansielle foretak gir en viss indikasjon på årsaken til den sterke skatteveksten fra foretakene etter skattereformen, selv om det ikke er en entydig sammenheng mellom regnskapsresultater og skattepliktig overskudd det enkelte år. Fra 1993 til 2000 økte bedriftenes regnskapsmessige driftsresultat med 65 pst., som var noe sterkere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge utenom offentlig for-

⁷⁾ Økonomiske analyser 8/95. Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.10 Utlignet skatt fra etterskuddspliktige i Fastlands-Norge. Mrd. kroner og som andel av BNP for Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

valtning. Men viktigere for økningen i både resultatene før skattekostnad og i skattegrunnlaget var en kraftig forbedring i resultatet av finansielle poster og i ekstraordinære poster. Resultatet av finansielle poster gikk fra - 11 mrd. kroner i 1993 til over 20 mrd. kroner i 2000. Bedringen kan dels tilskrives rentefallet i 1993-1994, og dels en gradvis økning av selskapenes egenkapitalandel fra drøyt 27 pst. i 1993 til drøyt 37 pst. i årene 1997-2000. Den kraftige forbedringen i resultatet av finansielle poster i 1999 og 2000 må en anta at i særlig grad skyldes realiserte aksjegevinster. Fra 2000 til 2001 falt både driftsresultatet og resultatet av finansielle poster og ekstraordinære poster kraftig, slik at resultat før skattekostnad falt med 40 pst.

3.3.8 Egenkapital og utenlandsk eierskap

Utenlandske eiere av (datter)selskaper i Norge kan, ved å tilpasse utbyttepolitikken og internprising, påvirke hvor mye skatt som betales i Norge. Hvis beskatningen av normalavkastningen av egenkapital i Norge er relativt hardere enn i andre land, kan utenlandske eiere, ved å redusere egenkapitalandelen, begrense skatten sammenlignet med norskeide selskaper. I vedlegg 5 studerer Hæge-land i hvilken utstrekning det har funnet sted slike tilpasninger blant utenlandske eiere av virksomheter i Norge etter at skattereformen ble gjennomført. Studien bygger på data fra Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk, som omfatter alle ikke-finansielle aksjeselskaper, og informasjon om utenlandsk eierskap.

Studien viser at nær 95 pst. av alle selskaper har utelukkende norske eiere, mens i underkant av 3 pst. av selskapene eies 100 pst. av utenlandske aksjonærer. Dette bildet har ikke endret seg vesentlig i perioden 1994 til 1999 som undersøkelsen omfatter. Det utenlandske eierskapet er sterkest konsentrert i større selskaper, uavhengig av om selskapsstørrelse måles ved samlede aktiva, egenkapital, driftsinntekter eller antall ansatte. I 1999 stammet om lag 11 pst. av de samlede aktiva i selskaper i Norge fra selskaper som var 100 pst. på utlendingers hånd, jf. figur 3.11. Denne andelen falt fra 16 pst. i 1994 til 10,5 pst. i 1995 og har deretter vært relativt konstant. Mange næringer har svært lite innslag av utenlandsk eierskap, mens petroleumsnæringen peker seg ut med en høy andel bedrifter med utenlandsk eierskap.

Studien analyserer også sammenhengen mellom selskapenes egenkapitalandel og utenlandsk eierandel. Analysen inkluderer andre variable som kan tenkes å henge sammen med selskapenes egenkapitalandel, blant annet indikatorer for

bedriftsstørrelse, totalrentabilitet, indikatorer for foretakstype m.m. Studien finner en negativ sammenheng mellom utenlandsk eierandel og egenkapitalandel. Sammenhengen synes å gjelde både for små og store eierandeler, og synes å være sterkere for større foretak og for foretak med utenlandsk aksjemajoritet. Estimater for 1998 innebærer at en økning i største utenlandske eierandel på ett prosentpoeng gir en reduksjon av egenkapitalandelen på 0,07 prosentpoeng.

Et sentralt spørsmål er om den negative sammenhengen mellom utenlandsk eierandel og egenkapital kan skyldes tilpasninger i utbyttepolitikk og internprising for å spare skatt. Studien finner imidlertid en negativ sammenheng mellom utenlandsk eierskap og utbytteandel. Det kan med andre ord virke som om selskaper som eies av utlendinger deler ut mindre utbytte enn norske selskaper. Analysene finner heller ikke støtte for at driftsresultatet i utenlandske selskaper reduseres gjennom selskapenes internprising. Studien viser tvert imot en svak positiv sammenheng mellom utenlandsk eierskap og rentabilitet. Estimaterne for 1999 tilsier at et fullstendig utenlandskeid selskap hadde tre prosentpoeng høyere avkastning enn et heleid norsk selskap. Studien gir derfor ikke støtte til en hypotese om at utenlandske investorer vurderer bedriftsbeskatningen i Norge som relativt hard og derfor søker skattemotiverte tilpasninger ved for eksempel utdeling av utbytte og internprising.

Studien forklarer ikke hvorfor egenkapitalandelen for utenlandske selskaper synes å være gjennomgående lavere enn for norske selskaper. Det pekes imidlertid på at en mulig mekan-

isme kan være at utenlandske selskaper i større grad enn norske selskaper finansierer utvidelse av virksomheten ved låneopptak. Studien er heftet med usikkerhet, og resultatene må tolkes med forsiktighet, blant annet fordi modellen som benyttes, forklarer en relativt liten del av variasjonen i egenkapitalandel, utbytteandel og rentabilitet.

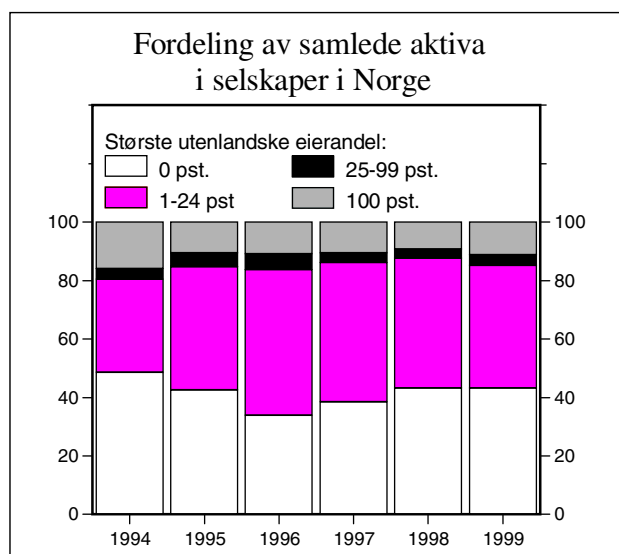
3.4 Fordelingsvirkninger av skattereformen

3.4.1 Innledning

Fordelingspolitikken skal bidra til å jevne ut fordelingen av samfunnets samlede velferd. Fordeling av velferd avhenger av hvordan inntekter er fordelt før skatt, omfordeling gjennom skattesystemet, hvordan det offentlige prioriterer å bruke offentlige ressurser, samt av hvordan arv og gaver fordeles. Politikken på områdene utdanning, arbeidsmarked, helse m.m. har derfor mye å si for fordelingen av velferd i samfunnet. I dette avsnittet er det skattesystemets, og særlig skattereformens, betydning for fordeling av inntekt som er i fokus.

I skattelitteraturen skiller det mellom vertikal og horisontal likhet. Hensynet til vertikal likhet tilsier at skattesystemet bør bidra til å utjevne inntektsforskjeller, slik at inntektsforskjellene etter skatt blir mindre enn inntektsforskjellene før skatt. Progressiv beskatning er et virkemiddel for å oppnå dette. Med horisontal likhet menes at økonomisk sett like individer bør skattlegges likt. For å oppnå dette er det avgjørende at alle inntekter kommer til beskatning, og beskattes på samme måte. Klart definerte og dekkende inntektsgrunnlag er viktig for å oppnå begge målene.

Inntekten, slik den framgår i inntektsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå, brukes ofte som et mål på levekår. Lav inntekt reduserer mulighetene til å skaffe goder som gir økt materiell velferd. Samtidig vil lav inntekt for en person som er del av en større husholdning vanligvis begrense velferdsmulighetene mindre enn tilfellet er for en person som utgjør husholdningen alene. Det skyldes økonomiske stordriftsfordeler for personer som bor i husholdninger med flere personer. Størrelsen på bolig, innbo og antall husholdningsartikler m.m. må ikke fordobles når antall personer i husholdningen fordobles⁸⁾. Inntektsstatistikken må derfor



Figur 3.11 Fordeling av samlede aktiva i selskaper i Norge etter grad av utenlandsk eierskap. Prosent
Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

⁸⁾ I presentasjonen av data fra inntekts- og formuesundersøkelsen brukes ekvivalensskalaer til å regne om inntektene til husholdninger av forskjellig størrelse og sammensetning, slik at hver person i husholdningen blir tilordnet en inntekt pr. forbruksenhet. Dette gjør det mulig å benytte person

korrigeres når inntektsforskjeller skal analyseres. Inntektsstatistikken fanger heller ikke opp alle inntekter, for eksempel inntekter fra urealiserte verdøkninger på aksjer og "inntekter" fra arbeid i hjemmet.

Sammenligninger av inntektsfordelingen over tid vanskeliggjøres av at endringer i skattesystemet som påvirker skattegrunnlagene, vil gi seg utslag i endringer i de registrerte inntektene. Problemstillingen er særlig relevant ved sammenligninger av inntektsforskjeller før og etter skattereformen, siden utvidelse av skattegrunnlagene var et sentralt element. Deler av kapitalinntektene ble ikke registrert som skattepliktig inntekt før reformen, bl.a. var aksjegevinster skattefrie dersom aksjene var eid mer enn 3 år. Ettersom inntekter som er konsentrert blant de med høye inntekter ikke ble fanget opp av inntektsstatistikken, var de faktiske inntektsforskjellene før reformen større enn det inntektsstatistikken gir inntrykk av. I tillegg førte endringene i utbyttebeskatningen til at en større andel av overskuddet deles ut som utbytte framfor å bli holdt tilbake i bedriftene. I de første årene etter skattereformen stammet dessuten mye av utbyttet fra oppløste skattemessig betingede reserver oppjent over lang tid.

Atferds- og registreringsendringer som følge av skattereformen kan dermed føre til at reformens innvirkning på inntektsfordelingen overvurderes når en legger inntektsstatistikk til grunn. Det har derfor blitt gjennomført analyser av utviklingen i inntektsfordelingen hvor det legges til grunn et inntektsbegrep som er mer konsistent over tid enn det inntektsbegrepet som ligger til grunn for inntektsstatistikken. Disse studiene viser at økningen i inntektsforskjellene er langt mindre dramatisk enn hva inntektsstatistikken gir inntrykk av.

Drøftingen av inntektsulikheter og skattesystemets progresjon er organisert på følgende måte: Avsnitt 3.4.2 drøfter inntektsutviklingen i perioden 1986-2000 basert på inntektsstatistikk. Avsnitt 3.4.3 drøfter inntektsutviklingen i Norge i perioden 1986-2000 ved bruk av et mer fullstendig inntektsbegrep enn i den offisielle statistikken. I avsnitt 3.4.4 drøf-

tes skattesystemets bidrag til å utjevne inntekter. Avsnitt 3.4.5 vurderer skatt i et livsløpsperspektiv.

Det vises til NOU 1999:7 Flatere skatt og St. meld. nr. 50 (1998-1999) Utjammingsmeldinga for en grundigere drøfting av datagrunnlag, begreper og metodisk tilnærming i fordelingsanalyser. Utjammingsmeldinga gir i tillegg en grundig beskrivelse av utviklingen i inntekt og levekår i perioden fra 1986 til 1996. Drøftingen nedenfor bygger på analysen i Utjammingsmeldinga og supplerer med nyere data og empiriske undersøkelser.

3.4.2 Inntektsfordelingen 1986-2000 basert på inntektsstatistikk

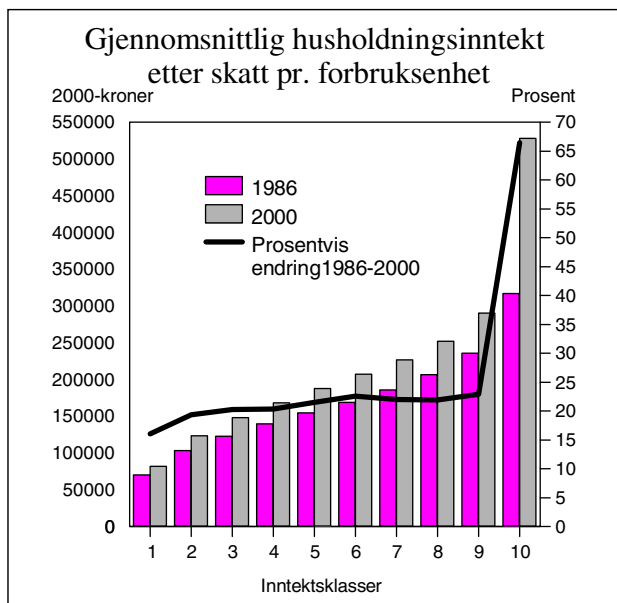
Tall fra inntekts- og formuesundersøkelsene tyder på at inntektsulikheten i Norge økte gjennom 1990-årene. Gini-koeffisienten økte fra 0,224 i 1986 til 0,255 i 1996 og 0,276 i 2000, som innebærer en økning på om lag 23 pst. fra 1986 til 2000.

Gini-koeffisienten gir informasjon om inntektsfordelingen har endret seg, men ikke hvor i fordelingen endringen eventuelt har funnet sted. Ved å dele personene som omfattes av inntekts- og formuesundersøkelsene inn i ti like store grupper, sortert etter størrelsen på inntekten, belyses hvordan inntekten er fordelt mellom de ti inntektsklassene. En slik inndeling av befolkningen i inntektsklasser kalles for desilfordelingen av inntektene. Desil 1 består av tidelen av husholdningene med lavest inntekt, mens desil 10 består av tidelen med høyest inntekt.

Figur 3.12 viser inntekt etter skatt pr. forbruksenhet i hver inntektsklasse i 1986 og 2000, samt en linje som viser prosentvis økning fra 1986 til 2000. Figuren illustrerer økningen i inntektsforskjellene i perioden. Inntektsveksten har vært klart størst blant den tidelen av befolkningen som har høyest inntekt. I denne inntektsgruppen vokste inntektene med om lag 37 pst. fra 1986 til 1998 og med hele 67 pst. fra 1986 til 2000. De spesielt høye inntektene til denne gruppen i 2000 har sammenheng med særlig store utbyttebetalinger dette året, som følge av forventninger om at det ville bli innført utbytteskatt. Den svakeste inntektsveksten var i de to tidelene av befolkningen som har lavest inntekter. Tidelen av befolkningen med lavest inntekt økte sine inntekter med om lag 16 pst. fra 1986 til 2000. Til sammenligning var den gjennomsnittlige inntektsveksten for befolkningen samlet om lag 30 pst. fra 1986 til 2000.

Figur 3.13 viser hvordan de ulike komponentene i bruttoinntekten (lønn, næringsinntekt, kapitalinntekt og pensjoner og overføringer) har utviklet seg for de ulike inntektsklassene fra 1986 til

som analyseenhet i analyser av inntektsfordeling, samtidig som det tas hensyn til at det er stordriftsfordeler knyttet til å leve i en stor husholdning. Det finnes ulike ekvivalensskalaer som blant annet tillegger stordriftsfordelene ved å bo i større husholdninger forskjellig vekt. I studiene som er omtalt i denne utredningen, benyttes den såkalte kvadrattrotskalaen hvor hver person i husholdningen tilordnes en inntekt tilsvarende husholdningsinntekten dividert med kvadratrotten av antall personer i husholdningen. Det viser seg at valg av ekvivalensskala har liten betydning for den målte utviklingen i inntektsfordelingen generelt. Valget har imidlertid en betydelig virkning på resultatene når inntektene pr. forbruksenhet i forskjellige husholdningstyper måles.

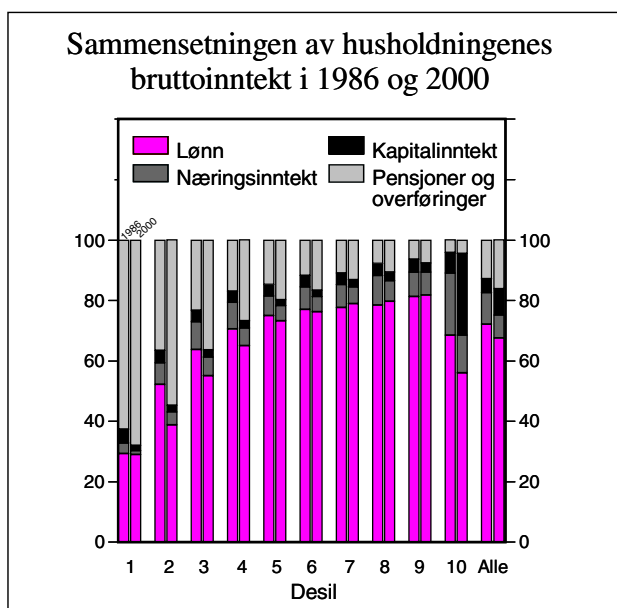


Figur 3.12 Inntekt etter skatt pr. forbruksenhet for ulike inntektsklasser. 2000-kroner og endring i prosent. 1986 og 2000

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

2000. Figuren viser at lønnsinntektens og næringsinntektens andel av husholdningenes bruttoinntekt er blitt redusert fra 1986 til 2000. Økningen i kapitalinntektens andel har funnet sted i de øverste inntektsklassene, mens økningen i overføringenes andel har vært størst for gruppene med middels og lave inntekter.

En vesentlig del av de økte inntektsforskjellene



Figur 3.13 Sammensetningen av husholdningenes bruttoinntekt i 1986 og 2000 etter inntektsklasser. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

som inntekts- og formuesundersøkelsene viser, skyldes økte kapitalinntekter etter skattereformen. Aksjeutbytte og realisasjonsgevinster tilfaller først og fremst husholdninger med høye inntekter. I 1996 mottok for eksempel de 10 pst. av befolkningen som har høyest inntekt etter skatt per forbruksenhet nærmere 90 pst. av alt utbytte. Dersom aksjeutbytte og aksjegevinster holdes utenom, viser det seg at Gini-koeffisienten var på samme nivå i 1996 som i 1991.

Det er grunn til å tro at den økte inntektsulikheten som inntekts- og formuesundersøkelsene viser, overvurderer den faktiske økningen i inntektsulikhet. Det har sammenheng med at selskapsoverskudd før skattereformen i liten grad ble delt ut som utbytte til aksjonærene. I stedet ble store deler av overskuddet holdt tilbake i bedriftene. Eiernes inntekt består da i en tilsvarende verdistigning på aksjene. Denne typen kapitalinntekt ble imidlertid i liten grad fanget opp i offisiell statistikk, siden aksjegevinster ikke var skattepliktige etter en viss eiertid.

Skattereformen medførte at ulike kapitalinntekter ble skattemessig likebehandlet i betydelig større grad enn før reformen. Skattereformen førte derfor til at en mindre del av bedriftenes overskudd ble spart i bedriften og en større andel tatt ut som aksjeutbytte, som registreres i inntektsstatistikken. I tillegg omfatter mye av det utdelte aksjeutbyttet etter reformen lønn til aktive eiere. I de første årene etter reformen stammet dessuten mye av utbyttet fra oppløste skattemessig betingede reserver som var opptjent over lang tid. Betydelige inntekter som ble opptjent før skattereformen framkom dermed først i inntektsstatistikken etter reformen som følge av endrete skatteregler og endret tilpassing.

3.4.3 Inntektsutviklingen med et mer fullstendig inntektsbegrep

For å gi et riktigere bilde av utviklingen i de reelle inntektsforskjellene, bør det benyttes et inntektsbegrep som er mer robust over tid enn de inntektsbegrepene som benyttes i inntektsstatistikken.

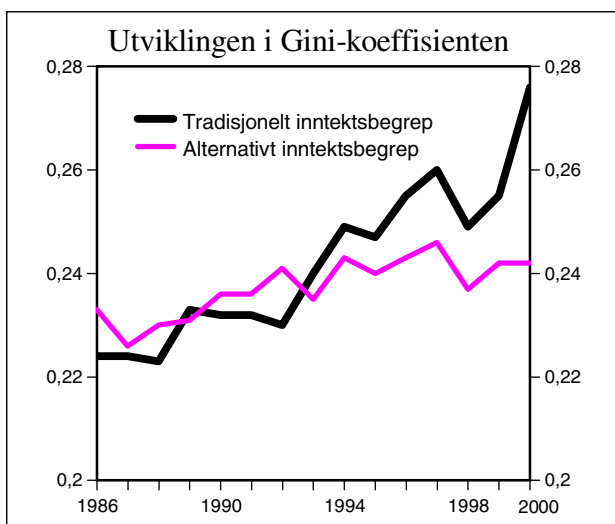
I vedlegg 7 gjennomføres analyser av utviklingen i inntektsulikhet når et alternativt inntektsbegrep benyttes. Dette inntektsbegrepet måler hvor mye konsum en person kan forvente å ta ut i en periode samtidig som realverdien av kapitalen opprettholdes. Forventet samlet avkastning på kapitalen inngår derfor i inntekten uavhengig av om avkastningen realiseres i form av utbytte eller realisert gevinst, eller om den holdes tilbake i selskapet.

Analysene tar utgangspunkt i inntektsstatistikken, men aksjeutbytte og aksjegevinster erstattes med en forventet realavkastning på aksjekapitalen som er beregnet på grunnlag av realavkastningen på Oslo Børs' totalindeks.

Utviklingen i inntektsforskjellene fra 1986 til 2000 sammenlignes med utgangspunkt i henholdsvis det alternative inntektsbegrepet og inntektsbegrepet som den offisielle inntektsstatistikken bygger på. Figur 3.14 illustrerer at inntektsforskjellene øker mindre når det alternative inntektsbegrepet legges til grunn. Gini-koeffisienten øker med 3,9 pst. fra 1986 til 2000 når det alternative inntektsbegrepet legges til grunn, mens økningen er på 23 pst. når det tradisjonelle inntektsbegrepet benyttes. Beregningene illustrerer at forskjellene i inntekt etter skatt undervurderes i perioden før skattereformen og overvurderes i perioden etter skattereformen når det tradisjonelle inntektsbegrepet benyttes.

I inntektsstatistikken tas det hensyn til inntekt av egen bolig ved at renteutgifter ikke trekkes fra i inntekten. Det antas med andre ord at inntekt av egen bolig går opp i opp med renteutgiftene. Ideelt sett burde inntekten av egen bolig vært anslått til kostnadene ved å leie en tilsvarende bolig. I vedlegg 8 er det vurdert i hvilken grad anslag på leieverdien av egen bolig basert på oppblåste ligningsverdier (som anslag på markedsverdier) vil påvirke analyser av inntektsulikhet i Norge, sammenlignet med den tradisjonelle måten å ivareta inntekt av egen bolig i statistikken.

Studien konkluderer med at de to metodene ikke gir veldig forskjellig resultat når det gjelder



Figur 3.14 Utviklingen i Gini-koeffisienten basert på henholdsvis et tradisjonelt og korrigert inntektsbegrep. 1986 og 2000

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

anslag på inntektsulikhet for befolkningen samlet. Den tradisjonelle metoden synes imidlertid å gi for lave anslag på boliginntekt, særlig for husholdninger og pensjonister. Alternativet med å anslå leieverdier er imidlertid heller ikke fullgodt så lenge de ikke bygger på boligens faktiske markedsverdi, men på en beregnet markedsverdi basert på ligningstakster.

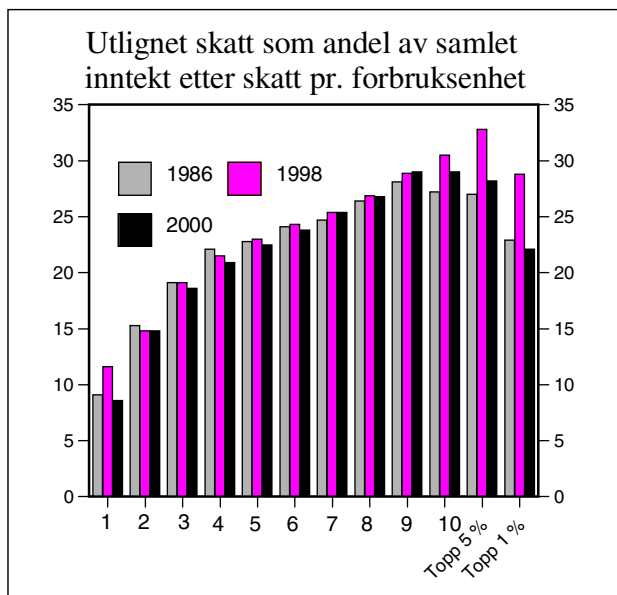
3.4.4 Skattens bidrag til inntektsutjevning

De økte ulikhetene i inntekt etter skatt kan dels skyldes økte forskjeller i inntekt før skatt og dels at progresjonen i skattesystemet er redusert. Økte forskjeller i inntekt før skatt kan ha sammenheng med flere forhold, blant annet lønnsutviklingen for ulike grupper i samfunnet, utviklingen i offentlige overføringer, fordelingen av kapitalen mellom ulike inntektsgrupper og hvordan kapitalavkastningen har utviklet seg. Endringer i skattesystemet kan også påvirke inntekten før skatt ved å påvirke atferden. For eksempel kan skattereformens betydelige reduksjon i marginalskatten på høye inntekter ha stimulert til økt arbeidsinnsats for høyinntektsgrupper. Det ville i så fall øke inntektene i disse inntektsgruppene og forsterke ulikheten i inntekter før skatt.

Figur 3.15 illustrerer skattens bidrag til å jevne ut inntektsforskjeller. Den viser at de gruppene med høyest inntekt gjennomgående betaler en vesentlig større andel av inntekten sin i skatt enn de med lavest inntekt. Figuren viser også at den gjennomsnittlige skatten økte for de fleste inntektsgrupper fra 1986 til 1998, mens den ble redusert for de fleste fra 1998 til 2000. Reduksjonen i gjennomsnittsskatten fra 1998 til 2000 har trolig sammenheng med veksten i husholdningenes renteutgifter som i denne perioden var om lag 30 pst. I tillegg kan vekst i aksjeutbytte ha bidratt.

De 60 prosentene av befolkningen med lavest inntekt fikk redusert gjennomsnittsskatten fra 1986 til 2000, mens den resterende delen av befolkningen fikk økt gjennomsnittlig skatt i denne perioden. Den prosentvise økningen i gjennomsnittsskatten fra 1986 til 2000 var særlig stor for tildelen av befolkningen med høyest inntekter. En viktig forklaring på dette er trolig at det særlig for de med de høyeste inntektene var et dårligere samsvar mellom registrerte og skattepliktige inntekter i 1986 enn i 2000. Det skyldes som nevnt at bedriftene før skattereformen hadde sterke skattemessige incentiver til å la være å dele ut store utbytter.

Utjammingsmeldinga presenterer tall som viser at skattens bidrag til å redusere inntektsulikhet ble



Figur 3.15 Utlignet skatt som andel av gjennomsnittlig husholdningsinntekt pr. forbruksenhet. Inntektsklasser (desiler) rangert etter stigende inntekt etter skatt. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

noe lavere i 1996 enn den var i 1986, mens den i den samme perioden økte noe for hovedinntektstaker mellom 25 og 55 år.

Ved å dele opp Gini-koeffisienten, kan ulike typer inntekters bidrag til ulikhetene synliggjøres. Statistisk sentralbyrå (2002) anslår at skattens bidrag til inntektsutjevning har økt i perioden etter skattereformen, jf. tabell 3.1 som viser bidraget fra ulike typer inntekter til økningen i gjennomsnittlig Gini-koeffisient fra perioden 1986-1992 til perioden 1993-1998. Det er gjennomført to beregningsalternativer, hvor det ene er basert på et tradisjonelt inntektsbegrep og det andre på et alternativt inntektsbegrep. I begge beregningsalternativene går det fram at skatten isolert sett har bidratt til å modifisere økningen i inntektsulikhet etter skattereformen. Utviklingen i lønnsinntekter bidro relativt mye til den økte inntektsulikheten i perioden 1986-1998. Dette gjelder uansett inntektsdefinisjon, men det forsterkes ved bruk av det alternative inntektsbegrepet. Det samme gjelder eierinntekt målt ved det tradisjonelle inntektsbegrepet, men ikke når det alternative målet på eierinntekt benyttes.

I vedlegg 6 er det presentert empiriske analyser av hvordan skattesystemets progressivitet har utviklet seg gjennom 1990-årene. Basert på inntektsdata på individnivå og summariske mål på skatteprogressivitet, er det anslått at progresjonen i skattesystemet ble redusert i perioden 1991-1999. Hovedforklaringen på dette er at inntektene før

skatt er blitt skjevere uten at ulikheten i beskatningen er økt tilsvarende. Studien støtter derimot ikke en hypotese om at det er de reduserte marginals kattene som følge av skattereformen som er årsak til de økte inntektsforskjellene.

Studien viser likevel at inntektsforskjellene etter skatt har økt noe mer enn inntektsforskjellene før skatt i denne perioden, dvs. at skattesystemet i praksis virker noe mindre progressivt nå enn i 1991. Årsaken til dette er først og fremst at minstefradrag/personfradrag er underregulert i forhold til den faktiske lønnsveksten i denne perioden, og at barnetrygden ikke er justert i takt med lønnsveksten. I tillegg pekes det på at skattereformen kan ha bidratt noe. Modifiseringene av delingsmodellen etter at den ble introdusert i 1992 kan ha bidratt noe til å redusere progressiviteten i skattesystemet. Det skyldes at de fleste endringene i reglene for hvordan beregnet personinntekt skal fastsettes, har ført til at den beregnede personinntekten og dermed skatten blir lavere for dem som skattlegges etter delingsmodellen. I tillegg har det blitt lettere å tilpasse seg ut av delingsmodellen. Følgelig har mulighetene for å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekt økt, jf. kapittel 11.

3.4.5 Skatt i et livsløpsperspektiv

Voksenlivet består av ulike økonomiske faser. Et fellestrekk ved de ulike fasene er at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom inntekt og forbruk. De fleste finner det hensiktsmessig å flytte forbruk mellom livsfaser for å gi en noenlunde jevn eller kanskje økende levestandard gjennom livet.

Den første fasen preges for mange av relativt moderat inntekt. For de fleste skyldes dette at de er under utdanning eller har lav eller ingen ansiennitet i arbeidslivet. Forbruket vil likevel gjerne være høyere enn det inntekten skulle tilsi, fordi man opptar lån basert på framtidige inntektsmuligheter.

I neste fase har de fleste inntektsnivående arbeid, ofte med økende inntekt etter hvert som kompetanse bygges opp. I denne fasen er normalt forbruket lavere enn inntektene fordi man sparer, blant annet ved å nedbetale gjeld og opparbeide trygderettigheter. Som pensjonist synker inntekten igjen, men forbruket vil normalt ikke falle tilsvarende. Mange lever i denne fasen delvis på oppspart kapital, blant annet i form av innløste pensjonsrettigheter og en nedbetalt bolig.

Muligheten til å flytte forbruk mellom ulike livsfaser innebærer at fordelingsanalyser basert på inntektsdata for enkelte år gir et skjevt bilde av

Tabell 3.1 Bidrag fra ulike inntektsarter til økningen i gjennomsnittlig Gini-koeffisient fra perioden 1986-1992 til perioden 1993-1998

	Tradisjonelt inntektsbegrep	Alternativt inntektsbegrep
Lønn	0,030	0,036
Næringsinntekt	-0,012	-0,011
Pensjoner og overføringer	-0,007	-0,007
Annen kapitalinntekt	-0,006	-0,006
Eierinntekter	0,030	0,007
Skatt på inntekt og formue minus barnetrygd	-0,011	-0,011
Total endring i Gini-koeffisient (1986-92) – (1993-98)	0,024	0,009

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

den reelle fordelingen av velferd på ulike tidspunkt. Analyser av livsinntekt gjennomført av Andersen og Sannarnes (1997) viser at livsinntekten er vesentlig jevnere fordelt enn årsinntekten. Dersom årsinntekten legges til grunn, har de to øverste inntektsklassene over fire ganger så høy inntekt som den laveste inntektsklassen. Ved bruk av livsinntekt blir det tilsvarende forholdet 2 ½. Ulikhet målt ved Gini-koeffisienten blir om lag halvert når en går over fra å se på årsinntekt til å se på livsløpsinntekt.

En del av skatten som et individ betaler, får det igjen i form av overføringer i andre faser av livet. Alderspensjon og barnetrygd er eksempler på overføringer som er knyttet til ulike faser av livet. En del av innbetalingene av skatt er dermed en form for tvungen sparing til alderdommen. Mens analyse av de årlige inntektene kan gi inntrykk av at skatte- og overføringssystemet innebærer en omfattende overføring av inntekt fra de med høyest inntekt til de med lavest inntekt, viser analyser av inntekt over livsløpet at en betydelig del av overføringene er overføringer mellom ulike livsfaser for de samme personene.

Det viser seg imidlertid at også når inntekten over hele livsløpet analyseres, bidrar skatte- og overføringssystemet til å utjevne inntekter. Innbetaling av skatter er vesentlig skjevare fordelt enn utbetalingene av overføringer. Det indikerer at skattene i vel så stor grad som overføringene bidrar til å jevne ut inntektsforskjeller over livsløpet.

Skatte- og overføringssystemet bidrar til at folk i gjennomsnitt får lavere inntekter som unge og middelaldrende, og høyere som eldre. Over livsløpet mottar en person i gjennomsnitt overføringer tilsvarende om lag 70 pst. av det vedkommende samlet sett betaler i skatt. Analysene av livsinntekt viser også at personene i de seks nederste inntektsklassene (etter livsinntekt) mottar mer i over-

føringer gjennom livsløpet enn de betaler i skatt, mens de tre øverste inntektsklassene i gjennomsnitt betaler mer i skatt enn de mottar i overføringer.

3.5 Administrative konsekvenser

3.5.1 Innledning

Omtalen av de administrative konsekvensene for skatteetaten knyttet til sentrale deler av skattereformen i 1992 er i hovedsak begrenset til etatens arbeid når det gjelder kontroll og rettsanvendelse. Med kontroll menes forhold knyttet til etatens arbeid for å sikre at riktig faktum legges til grunn ved inntekts- og formuesansettelsen. Under begrepet rettsanvendelse omtales forhold knyttet til etatens arbeid med å sikre en riktig regelverksforståelse ved inntekts- og formuesansettelsen.

Det knyttet seg også en rekke andre administrative konsekvenser til skattereformen som utvikling av nye maskinelle skatteberegnings- og saksbehandlingsprogrammer, utforming av nye skjemaer, informasjon til skattyterne og opplæring av etatens ansatte. Dette omtales ikke her.

Framstillingen tar utgangspunkt i de administrative konsekvensene som oppsto for skatteetaten ved innføringen av skattereformen. Der det er naturlig, vil det også bli knyttet kommentarer til hvordan reformen påvirker etatens arbeidssituasjon i dag.

Innledningsvis gjøres det videre oppmerksom på at etatens ressurser sammenholdt med de samlede arbeidsoppgaver til enhver tid gjør det nødvendig å foreta prioriteringer med hensyn til innsatsen på de ulike områder. Slike prioriteringer var det også nødvendig å gjøre i forbindelse med arbeidet rundt innføringen av skattereformen 1992.

3.5.2 Utvidet skattegrunnlag

Skattegrunnlaget ble dels utvidet ved at en rekke bestemmelser om fradrag, betingede skattefritak, andre avsetninger og nedskrivninger ble avvirket. Dette gjorde skattesystemet mer oversiktlig og hadde en klar positiv effekt for skattemyndighetenes arbeid så vel med regelverksforvaltning som kontroll.

Skattegrunnlaget ble også utvidet ved at tidligere skattefrie inntekter ble gjort skattepliktige. Dette førte naturlig nok til nye oppgaver for etaten både med hensyn til kontroll og regelforvaltning. Det vises i denne sammenheng først og fremst til at alle gevinster og tap ved realisasjon av aksjer etter skattereformen skal tas med når skattepliktig inntekt fastsettes, jf. avsnitt 3.5.3.

Innføringen av skatteplikt/fradragsrett for gevinster og tap ved realisasjon av en rekke verdipapirer reiste nye rettsspørsmål og økte etatens kontrollvolum. For disse verdipapirene bortfalt samtidig den skattemessige betydning av om de var eiet i eller utenfor næring.

Skattereformen innebar at skattefritaket for gevinst av en rekke eiendommer ervervet ved arv ble fjernet. Bortfallet av ligningsmyndighetenes arbeid med å avgjøre hvilke arveforskudd som falt inn under den tidligere regelen om skattefritak, antas langt på vei å oppveie arbeidet med flere gevinst- og tapsberegninger.

3.5.3 Aksjegevinstbeskatning

Ved skattereformen ble det innført en generell skatteplikt for alle gevinster ved realisasjon av aksjer og en tilsvarende fradragsrett for tap. Samtidig ble FIFU-prinsippet (først inn, først ut) og RISK-bestemmelsene innført. Dette innebar en vesentlig utvidelse så vel av skattegrunnlaget som ligningsmyndighetenes kontrollarbeid. Det ble i VPS registrert omsatt 4,4 milliarder aksjer i 1993. I tillegg kom omsetning av aksjer som ikke var registrert i VPS-systemet.

Ved siden av at antall oppgaver økte, var etatens arbeid de første årene sterkt preget av at RISK-systemet led av omfattende mangler på regelverkssiden, samt at heller ikke de tekniske forutsetningene for en effektiv behandling forelå. Selv om det er registrert en klar bedring de siste to til tre årene med hensyn til regelverk, rutiner og tekniske løsninger, er RISK-reglene framdeles kompliserte og byr på store administrative utfordringer.

Når det gjelder ligningsbehandlingen av den enkelte aksjonær, har de tidligere kompliserte bestemmelsene om aksjer eiet i næring og "selg-

ende gruppe" falt bort. På den annen side medfører de nye bestemmelsene at skattemyndighetene skal behandle et langt større antall gevinst- og tapsberegninger som kan bygge på gamle og usikre opplysninger som skattyterne tidligere hadde svake incentiver til å ta vare på. Kontrollen av de innleverte realisasjonsoppgavene fra skattyterne krever derfor fortsatt stor ressursinnsats fra skatteetatens side.

3.5.4 Utbytte på aksjer – innføring av korreksjonsinntekt

Ved skattereformen ble godtgjørelsesmetoden innført for å unngå at aksjeutbytte ble skattlagt både hos selskap og aksjonær. Senere endringer i regnskaps- og aksjeselskapslovgivningen gav som resultat at aksjonærene kunne bli godskrevet godtgjørelse på utdeling av midler som ikke var skattlagt på selskapets hånd. For å motvirke dette ble det ved lovendring av 18. november 1994 vedtatt en korreksjonsskatt for aksjeselskaper mv. Dette kompliserer kontrollarbeidet ved at en først må bringe på det rene om det skal fastsettes korreksjonsinntekt og så det påfølgende året kontrollere om reglene om tilbakeføring er fulgt.

3.5.5 Delingsmodellen

Innføringen av kildemodellen for deling av kapitalinntekt og arbeidsinntekt førte med seg en rekke nye begreper. Flere av begrepene hadde et skjønnsmessig innhold, og mange av dem omfattet forhold som det ikke var praktisk mulig for skattemyndighetene å kontrollere riktigheten av. Dette var med å skape usikkerhet blant skattyterne og i etaten, og det gav i begynnelsen grunnlag for ulik behandling ved de forskjellige ligningskontorene.

I 1994 evaluerte en arbeidsgruppe nedsatt av Skattedirektoratet delingsmodellen. I gruppens rapport påpekes det bl.a. at:

- Aktivitetskravet har et uklart innhold og oppfattes som vanskelig å kontrollere av skattemyndighetene.
- Identifikasjonsbestemmelsene er ressurskrevende og vanskelige å kontrollere for skattemyndighetene når det gjelder kretsen utenfor ektefelle og barn. Spesielle problemer oppstår når den som den aktive skal identifiseres med, er bosatt i en annen kommune.
- Verdsettelse av kapitalavkastningsgrunnlaget var ressurskrevende for skattemyndighetene, særlig som følge av de ulike alternativene skattyterne kunne velge mellom. Ved flere av verd-

- settelsesmetodene hadde etaten få muligheter til å etterprøve skattyters påstand.
- Når det gjelder kravet om at eiendeler har virket i virksomheten i løpet av inntektsåret, har skattemyndighetene som hovedregel måttet legge skattyters påstand til grunn uten noen nærmere kontroll. Gruppen fant det svært uheldig at et skjønnsmessig kriterium som i praksis ikke lar seg kontrollere ved ordinær ligning, skal være avgjørende for om en eiendel skal tilordnes kapitalavkastningsgrunnlaget eller ikke. Det påpekes at bestemmelsen har gitt mange tilfeldige resultater.
 - Lønnsfradraget beskrives som et kompliserende element bl.a. fordi grunnlaget for lønnsfradraget ikke kan avstemmes direkte mot finansregnskapet.
 - Beregnet personinntekt for aksjonærer i aksjeselskaper tillegges aksjonærens inntekt et år etter at den er beregnet på selskapets hånd. Gruppen finner ordningen komplisert og lite oversiktlig, spesielt hvis det senere gjøres endringer i selskapets ligningsansettelser.

Som følge av den store satsforskjellen mellom beregnet personinntekt og kapitalinntekt har mange skattytere tilpasset seg delingsmodellen slik at de samlede skattene ble lavest mulig. I et betydelig antall av tilpasningene som ble gjort, var det imidlertid ikke samsvar mellom form og realitet. Dette medførte et omfattende og komplisert kontrollarbeid for skattemyndighetene.

Sentrale problemstillinger rundt delingsmodellen er avgjort gjennom retts- og ligningspraksis, og regelverket har vært gjenstand for omfattende endringer og justeringer. Det synes nå som om praktiseringen av delingsreglene reiser få spørsmål om rettsanvendelse. Klarleggingen av faktum skaper imidlertid framdeles kontrollproblemer.

De tidligere bestemmelsene om fastsetting av pensjonsgivende næringsinntekt i folketrygdloven § 6-4 annet ledd var også kompliserte og arbeidskrevende for skattemyndighetene. Disse bestemmelsene bygde imidlertid ikke på alle de skjønnsmessige kriteriene delingsbestemmelsene er knyttet opp mot, og var på den måten enklere å kontrollere for skattemyndighetene.

3.5.6 Deltakerligning etter nettometoden

Omleggingen fra en bruttometode til en nettometode for deltakerligning vurderes i det alt vesentlige som positivt. De fleste problemene som oppsto ved overgangen til den nye ligningsmetoden, ble relativt raskt løst. Det er imidlertid fortsatt ønskelig

med enkelte praktiske tilpasninger, jf. eksempelvis bestemmelsene om sameier i nåværende skattelov § 10-40 annet ledd som kan lede til kompliserte og uheldige ligningsvedtak.

3.5.7 Realisasjonsprinsippet

Anvendelsen av realisasjonsprinsippet på kapitalinntekter og kapitalutgifter utenfor næring skapte, og gir fortsatt til en viss grad, problemer for både skattyterne og etaten.

Innberetning av renter og lignende fra banker og andre finansinstitusjoner skjer i all hovedsak korrekt. Anvendelsen av realisasjonsprinsippet på misligholdte forpliktelser, særlig påløpte, men ikke forfalte gjeldsrenter i inntektsåret, gir en unødvendig dobbelt eller tredobbelt behandling på ligningsstadiet. Først gis det fradrag for den misligholdte forpliktelsen. Deretter korrigeres dette gjennom et tilsvarende inntektstillegg ved neste års ligning, for så å komme til fradrag i inntekten det året renten faktisk betales.

Bortsett fra hos de mer profesjonelle aktørene, synes kontantprinsippet fortsatt å bli lagt til grunn ved selvangivelsen av kapitalinntekter/utgifter der skattyter ikke har korrekte innberetninger å forholde seg til. Skattemyndighetenes mulighet for å korrigere slike feil er liten.

3.5.8 Overgangsregler

Skattereformen medførte mange overgangsregler som på flere områder gav skattyterne et stort antall alternativer å velge mellom. Det pekes spesielt på ordningene med å fastsette ny inngangsverdi på aksjer som kunne avhendes skattefritt pr. 1. januar 1992 og bestemmelsene om fastsettelse av inngangsverdi på arvede eiendommer som tidligere kunne avhendes skattefritt. Disse ordningene påførte etaten et omfattende og tidkrevende ekstraarbeid både med hensyn til rettsanvendelse og kontroll samtidig som skattemyndighetene skulle sette seg inn i og praktisere et nytt og omfattende regelverk.

Referanser

- Andersen, C. og J.G. Sannarnes (1997): Fordelingseffekter av det norske skatte- og overføringssystemet i et livsløpsperspektiv, Bergen: SNF-rapport nr. 17/97
- Bye, B. og T. Åvitsland (2002): "The welfare effects of housing taxation in a distorted economy: A general equilibrium analysis", Statistisk sentralbyrå: Discussion Paper no. 306

- Carey, D. og H. Tchilinguirian (2000): "Average Effective Tax rates on Capital, Labour and Consumption", *OECD Economics Department Working Paper No. 258*, Oktober
- Fjærli og Aaberge (2000) (Sjå Økonomiske analyser 1/2002)
- Holmøy, E. og H. Vennemo, (1995): "A General Equilibrium Assessment of a Suggested Reform in Capital Income Taxation", *Journal of Policy Modelling* Vol. 17(6)
- NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform
- NOU 1999: 7 Flatere skatt
- Røed, K. og S. Strøm (2002): "Progressive Taxes and The Labour Market: Is The Trade-Off between Equality and Efficiency Inevitable?", *Journal of Economic Surveys* Vol. 16, No. 1
- Statistisk sentralbyrå (2002): Økonomiske analyser nr. 1/2002, side 90
- St.meld. nr. 50 (1998-1999) Utjæmningsmeldinga
- Van den Noord, P. (2000): "Tax system in Norway: Past reforms and future challenges", *Skatteforum 2000*, rapport 63
- Aaberge, R., J. K. Dagsvik og S. Strøm (1995): "Labour Supply Responses and Welfare Effects of Tax reforms", *Scandinavian Journal of Economics* 97: 635-659

Kapittel 4

Internasjonale utviklingstrekk

4.1 Oppsummering

Utvalget er bedt om å vurdere om skatte- og avgiftssystemet er godt nok tilpasset økt internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft og at bedrifter kan være lokalisert i mange land. I dette kapitlet gis det en oversikt over en del sentrale utviklingstrekk internasjonalt som kan ha betydning for hvordan skatte- og avgiftssystemet bør utformes. Utvalget har i sine forslag, som omtales andre steder i innstillingen, lagt vekt på at skattesystemet bør utformes mest mulig robust i forhold til en utvikling med økt internasjonalisering.

Utvalget vil peke på at en verdensøkonomi hvor kapital, arbeidskraft og varer i stor grad kan bevege seg fritt, styrker landenes muligheter for å oppnå høyest mulig avkastning av de samlede produksjonsressursene. Den økte mobiliteten av varer og produksjonsressurser innebærer samtidig at nasjonale forskjeller i beskatning kan få økt betydning for ressursbruken, herunder hvor næringsaktivitet lokaliseres. Dermed reduseres mulighetene for å hente proveny fra mobile skattegrunnlag. Provenytap kan også oppstå uten at ressursbruken påvirkes vesentlig, for eksempel ved at multinasjonale selskaper gjennom skattetilpasset internprising flytter overskudd fra virksomheter i land med høy skatt til virksomheter i land med lav skatt.

Direkte investeringer mellom land har vokst sterkt de siste 15 årene. Det gjenspeiler både at finanskapitalen er blitt svært mobil, og at de multinasjonale selskapene spiller en stadig større rolle i verdensøkonomien. En del av veksten i de direkte investeringene på tvers av landegrensene er imidlertid ikke et uttrykk for økt tilgang på kapital i vertslandet, men at virksomheter har skiftet eier.

Utvalget viser til at den internasjonale forskningen om skattenivåets betydning for mobiliteten av kapital ikke har gitt entydige resultater. Noen studier indikerer at skattenivået har betydning for lokaliseringen av næringsvirksomhet, mens andre studier ikke finner en slik sammenheng. Noen studier konkluderer med at faktorer som nærhet til markeder, infrastruktur, tilgang på naturressurser og kvalifisert arbeidskraft, relative lønnskostnader, politisk stabilitet mv., har større betydning for

virksomhetenes investeringsvalg enn skatt. Den økte kapitalmobiliteten internasjonalt synes like fullt å ha gitt opphav til økt skattekonkurranse mellom landene. Landene konkurrerer særlig om å tiltrekke seg utenlandske investeringer og multinasjonale selskaper. Skattekonkurransen omfatter også beskatningen av høyt utdannet arbeidskraft og rederivirksomhet.

Arbeidskraften har til nå i det store og hele vært forholdsvis lite mobil, særlig for personer med lavere utdanning. Kulturelle og språklige barrierer medvirker til dette. Personer med høy utdanning og høy inntekt er noe mer mobile, og det har vært en tendens til at mobiliteten har økt over tid. Utflyttingen fra Norge av personer med høyere universitetsutdanning har økt gjennom 1990-årene. I den samme perioden har marginals-katten på de høyeste arbeidsinntektene økt.

Økt integrasjon mellom landene, herunder utvidelsen av EU og økt aktivitet blant de multinasjonale selskapene, kan bidra til at arbeidskraften blir mer mobil i årene som kommer. Med en mer mobil arbeidskraft vil nasjonale forskjeller i økonomiske faktorer som lønnsnivå, skatt, velferdstilbud, kostnader ved å bo mv. kunne få økt betydning for arbeidstakernes valg av arbeidssted.

Internasjonale sammenligninger av skattenivå og skattesatser i ulike land viser at:

- Bedriftsbeskatningen er forholdsvis moderat i Norge, både målt ved bedriftenes gjennomsnittlige effektive skattesatser og effektive marginals-kattesatser.
- Norge kommer også relativt godt ut når bedrift og eier ses under ett, fordi Norge, i motsetning til de fleste andre OECD-land, ikke skattlegger utbytte og tilbakeholdt overskudd dobbelt.
- Norge har i motsetning til de fleste andre land en formuesskatt som bidrar til å øke den samlede beskatningen av kapital. På den andre siden er fast eiendom gjennomgående høyere beskattet i andre land enn i Norge.

Direkte skatter på arbeidskraft er ikke spesielt høye i Norge, med unntak for innteksgruppene som må betale trinn 2 i toppskatten og for den arbeidskraften det skal betales høy arbeidsgiveravgift ("kak-

seskatten”) for. Norge kommer derimot dårligere ut i internasjonale sammenligninger når beskatning av arbeidskraft og forbruksavgiftene vurderes samlet, noe som skyldes at avgiftsnivået er høyere i Norge enn i de fleste andre OECD-land.

Avsnitt 4.2 beskriver hovedtrekk i den økende internasjonale åpenheten i verdensøkonomien og konsekvenser for mobiliteten i skattegrunnlagene. Skattens betydning for hvor mobile de ulike skattegrunnlagene er, drøftes i avsnitt 4.3. Internasjonale utviklingstrekk i skattleggingen og mulige tegn på skattekonkurranse mellom land gjennomgås i avsnitt 4.4. I avsnitt 4.5 sammenlignes skattenivået i Norge med andre land.

4.2 Generelt om internasjonalisering og mobilitet i skattegrunnlagene

Levestandarden i verden har aldri økt raskere enn i perioden etter den andre verdenskrigen. Verdens BNP er nå om lag seks ganger høyere enn for 50 år siden, mens befolkningen er litt mer enn fordoblet. Den sterke velstandsveksten er ikke minst et resultat av gevinstene av friere bevegelse av varer og tjenester, kapital, arbeidskraft og teknologi.

Ved å utnytte de mulighetene som en mer globalisert verdensøkonomi gir, kan den langsiktige nasjonale konkurranseevnen styrkes. Det vil si høyere avlønning av samfunnets samlede produktjonsressurser, gitt at det samtidig skal være full sysselsetting og balanse i utenriksøkonomien. Det vil imidlertid kreve et omstillingsdyktig næringsliv og tilstrekkelig grad av mobilitet av arbeidskraft og kapital innenlands slik at produktjonsfaktorene anvendes der de kaster mest av seg. Det vil normalt innebære at næringsstrukturen endres over tid. Noen bransjer vil få økt lønnsomhet, mens andre kan få svekket sin betalingsevne for produktjonsressursene og dermed svekket konkurranseevne. Likevel vil en slik utvikling bidra til å styrke landets langsiktige konkurranseevne.

Den pågående internasjonaliseringen er viktig for Norge, ved at kostnadene ved å flytte varer og tjenester mellom land reduseres, ved at tilgangen på ny teknologi og kunnskap øker og gjennom de positive virkningene av økt konkurranse for den samlede ressursbruken. Det vises til Hagen et. al (2002) for en nærmere drøfting av blant annet konsekvensene av globalisering for næringslokalisering og økonomisk politikk.

I en stadig mer globalisert økonomi konkurrerer nasjoner i økende grad om å tiltrekke seg næringsaktivitet, sparekapital og kompetent arbeidskraft. Det er en rekke forhold som har

betydning for hvor attraktivt det er å investere i et land, herunder infrastruktur og nærhet til markeder, tilgang på naturressurser, den økonomiske politikken generelt, beskatningen i forhold til andre land, samt grad av politisk stabilitet. I dette kapitlet drøfter utvalget spesielt hvilken betydning relativt gunstige skattevilkår har for mobiliteten av kapital. For land som Norge med et høyt skattenivå kan skattekonkurranse være en viktig utfordring.

4.2.1 Produktmarkedene

Åpnere produktmarkeder har gitt landene bedre muligheter for å utnytte konkurransefortrinn og stordriftsfordeler i produksjon av varer og tjenester. Særlig små land med begrenset variasjon i ressursgrunnlaget, har mye å tjene på en åpen verdenshandel.

Multilaterale forhandlingsrunder i regi av Generalavtalen for handel og toll (GATT) og senere Verdens handelsorganisasjon (WTO), har blant annet resultert i at de gjennomsnittlige tollsatsene for industrivarer er redusert fra om lag 40 pst. til 3-4 pst. Et sterkere regionalt samarbeid, for eksempel innenfor EU og NAFTA (North American Free Trade Agreement), og bilaterale handelsavtaler har også bidratt til å redusere handelshindre. Norge har gjennom EØS-avtalen fått økt markedsadgang til viktige handelspartnere i Europa. Utviklingsland og tidligere statshandelsland har i økende grad bidratt til en friere verdenshandel. Nedbyggingen av handelshindre og mer effektiv og billigere transport og informasjonsteknologi har redusert kostnadene ved handel mellom land og dermed bidratt til å stimulere verdenshandelen. Verdens eksport som andel av BNP økte fra 14 pst. i 1970 til 26 pst. i 2000. Norges eksport som andel av BNP økte i samme perioden fra 37 pst. til 46 pst.

4.2.2 Kapitalmarkedene

Dereguleringer av valuta- og finansmarkeder og utviklingen av ny informasjonsteknologi og nye finansielle instrumenter gjennom 1980- og 1990-årene har ført til at landenes kapitalmarkeder er knyttet stadig tettere sammen. OECDs regelverk, som forplikter landene til gradvis å avskaffe restriksjoner på kapitalbevegelser mellom medlemslandene, og EØS-avtalens krav om å oppheve alle restriksjoner på kapitalbevegelser mellom land innenfor EØS-området, har spilt en viktig rolle i utviklingen av mer integrerte internasjonale kapitalmarkeder.

På lang sikt må det være balanse mellom et lands forbruk og produksjon. Innenfor denne ram-

men kan imidlertid de internasjonale kapitalmarkedene benyttes til å frikoble landets forbruk og produksjon. Dermed kan store fall i forbruket unngås ved midlertidig svikt i inntektene eller ved behov for ekstraordinære investeringer innenlands. Et eksempel på det siste er Norges opptak av lån i utlandet i forbindelse med oppbyggingen av petroleumsvirksomheten. Boks 4.1 gir en oversikt over sentrale begreper og sammenhenger når det gjelder kapital og investeringer.

Dersom kapitalen hadde vært fullt ut mobil mellom land, skulle en forvente at det ikke er en sterk sammenheng mellom et lands sparing og innenlandske realinvesteringer. Lønnsomme investeringer innenlands vil bli finansiert selv om et land har lav sparing, fordi det vil være tilgjengelig kapital

fra utlandet. En del studier viser imidlertid at økt sparing i et land i betydelig grad faller sammen med økte realinvesteringer innenlands. Det kan indikere at finanskapitalen ikke er fullt ut mobil over landegrensene, men det kan også være andre forklaringer, jf. Bergoutvalgets innstilling (NOU 1996: 17 *I Norge – for tiden?*):

- Nivået på sparingen kan være påvirket av bestemte investeringsplaner innenlands (en sparer for å kunne investere).
- Myndighetene kan være opptatt av å motvirke ubalanser i utenriksøkonomien også på relativt kort sikt, slik at forskjellene mellom sparing og realinvesteringer blir små.
- Veksttakten i økonomien kan påvirke spare- og investeringsratene i samme retning.

Boks 4.1 Kapital og investeringer – sentrale begreper og sammenhenger

Kapital omfatter realkapital, finanskapital og menneskelig kapital. Realkapitalen består av produksjonskapital (i form av infrastruktur, bygninger, maskiner og transportmidler) og forbrukskapital (i form av varige forbruksgoder). Finanskapital består av kontantbeholdninger, bankinnskudd, obligasjoner, aksjer og andre typer fordringer. Finanskapital kan normalt flyttes raskt, mens deler av realkapitalen (blant annet veier og annen infrastruktur) er immobil på kort sikt eller kostbar å flytte (for eksempel bygninger). Realkapital som er immobil på kort sikt, vil være mobil over tid i den forstand at en kan unnlate å fornye eksisterende realkapital og i stedet investere i nye prosjekter andre steder.

I en samlet oppstilling over et enkelt lands finanskapital vil i prinsippet alle innenlandske fordrings- og gjeldsforhold oppheve hverandre. For landet sett under ett må derfor all oppbygging av finansformue finne sted i utlandet. Endringer i nettofordringene overfor utlandet (netto finanskapital) kalles netto finansinvesteringer. Dette tilsvarer den delen av et lands sparing som ikke går med til å investere i realkapital innenlands. Et lands netto finansinvesteringer tilsvarer overskuddet på driftsbalansen overfor utlandet (eksport fratrukket import av varer og tjenester og tillagt netto overføring av renter og stønader mv. fra utlandet).

Norges netto fordringer overfor utlandet har økt sterkt de senere årene som følge av store overskudd på driftsbalansen. I 2001 var Norges netto finansinvesteringer om lag 233 mrd. kroner. De store petroleumsinntektene bidro sterkt til

dette overskuddet. Utviklingen med høye netto finansinvesteringer i utlandet reflekterer statens omplassering av sparing i petroleumsformue på den norske kontinentalsokkelen til finansformue i utlandet.

De samlede (brutto)strømmene av finanskapital til og fra et land er langt mer omfattende enn strømmene av finanskapital knyttet til et lands import- og eksportaktiviteter og øvrige poster på driftsbalansen. Et stadig mer utviklet og effektivt kapitalmarked stimulerer til å spre investeringsrisiko, flytte finanskapital for å utjevne forskjeller i forventet avkastning av ulike investeringer, kjøpe opp eller investere i nye bedrifter i utlandet mv. I den grad slike transaksjoner ikke berører poster på driftsbalansen overfor utlandet, påvirkes ikke landets nettofinansinvestering. For eksempel vil et svensk oppkjøp av en bedrift i Norge representere inngang av kapital til Norge. (Overtakelse av aksjer i et norsk selskap øker Sveriges fordringer på Norge.) Dersom nordmennene som selger aksjene ikke endrer konsumet, men omplasserer pengene i andre fordringer, vil betalingen for bedriften representere en like stor utgang av kapital fra Norge. Driftsbalansen er dermed uberørt fordi overtakelsen av den norske bedriften er en ren kapitaltransaksjon og på kort sikt utelukkende et skifte av eierskap. Over tid kan imidlertid de nye svenske eierne ha andre planer for virksomheten enn de tidligere eierne. Det kan påvirke omfanget av reinvesteringer og eventuelle utvidelser av virksomheten og derigjennom ha betydning for virksomhetens produksjon, eksport og import.

- Høyinntektsland kan ha bygget opp så mye kapital at de har nådd en balansert vekstbane kjennetegnet ved blant annet jevn vekst i realkapitalen og nettofordringene overfor utlandet.

Selv om det er usikkert hvor mobil kapitalen er, er det studier som tyder på at mobiliteten har økt over tid. Blant annet finner Matsen og Thøgersen (2002) at andelen av norske aksjefonds porteføljer som er investert i utlandet økte fra knapt 10 pst. i 1995 til vel 60 pst. i 2001. En betydelig andel av disse investeringene skjer i våre naboland.

Finansinvesteringer i utlandet består av porteføljeinvesteringer og direkte investeringer i utlandet. *Porteføljeinvesteringer* i obligasjons- og aksjemarkeder, som er svært mobile, utgjør hoveddelen av finansinvesteringene i utlandet. De kan bidra til å øke avkastningen på sparingen og redusere risikoen sammenlignet med om all investeringen skjedde innenlands. G7-landenes (USA, Canada, Tyskland, Japan, Frankrike, Storbritannia og Italia) brutto porteføljeinvesteringer økte fra 5,3 mrd. USD i 1970 til 1 040 mrd. USD i 1997. Norske porteføljeinvesteringer i utlandet og utlendingers porteføljeinvesteringer i Norge har også økt kraftig de senere årene, jf. tabell 4.2. Den sterke veksten i Norges porteføljeinvesteringer i utlandet de siste årene må ses i sammenheng med oppbyggingen av Statens petroleumsfond.

Direkte investeringer i utlandet ("Foreign Direct Investment" (FDI)) omfatter kapitalstrømmer ut av landet som følges opp av et aktivt eierskap. Aktivt eierskap innebærer i henhold til statistikken at investor eier minst 10 pst. av aksjene i det selskapet som det investeres i. Investeringer i utlandet hvor eierskapet er mindre enn 10 pst., defineres som porteføljeinvesteringer. FDI omfatter alle finanstransaksjoner mellom (mor)selskapet i hjemlandet og (datter)selskapet i utlandet (inklusive lån og tilbakebetaling av lån) som berører oppkjøp og nedsalg i eksisterende virksomhet, eller som gjelder oppstart eller utvidelse av eksisterende virksomhet. Direkte utenlandsinvesteringer skiller dermed ikke mellom investeringer som kun skyldes eier-

skifte (oppkjøp og sammenslåing av bedrifter) og nye realinvesteringer. Utviklingen i direkte utenlandsinvesteringer over tid er derfor et mangelfullt mål på hvor mobil kapitalen er i forhold til å utjevne forskjeller i kapitalavkastning mellom land, jf. avsnitt 4.3.1.

Internasjonale selskapers motiver for å gjennomføre FDI kan blant annet være å redusere de samlede produksjons- og distribusjonskostnadene (for eksempel ved å redusere transportavstanden til markedene) og å begrense konkurranse fra andre selskaper (oppkjøp). Økt omfang av direkte utenlandsinvesteringer vil påvirke handelen mellom land, og utviklingen i vare- og tjenestemarkedene vil derfor avhenge av hvordan kapitalmarkedene utvikler seg.

Betydningen av FDI i verdensøkonomien har økt kraftig de siste 20 årene. Verdens inngående FDI økte fra 615 mrd. USD i 1980 til 6 314 mrd. USD i 2000, og utgjør nå i underkant av 3 pst. av verdens BNP. De direkte utenlandsinvesteringene har dermed vokst mye sterkere enn både handelen i varer og tjenester mellom land og verdens BNP, jf. tabell 4.1. Bedriftssammenslåinger og bedriftsovertakelser har økt sin andel av de samlede FDI fra 52 pst. i 1987 til 83 pst. i 1999.

Utenlandske direkte investeringer er i stor grad transaksjoner mellom rike land, som i 1999 kontrollerte om lag 90 pst. av den samlede beholdningen av FDI. Sammensetningen av FDI på næringer har endret seg betydelig. Andelen som går til tjenesteytende næringer har økt markant og utgjør i dag om lag 60 pst. av verdens FDI.

Den sterke veksten i FDI reflekterer at aktiviteten til multinasjonale selskaper har økt sterkt. Amerikanske datterselskaper i Europa selger om lag 3,8 ganger mer industrivarer til EU-landene enn den samlede eksporten av industrivarer fra USA til EU-landene. Tilsvarende selger europeiske datterselskaper i USA 3,6 ganger mer industrivarer til USA enn samlet eksport av industrivarer fra EU-landene til USA. Dette illustrerer den betydelige rollen de multinasjonale selskapene har fått i den internasjonale økonomien.

Tabell 4.1 Årlige vekstrater i verdensøkonomien 1986-1999. Prosent

	1986-1990	1991-1995	1996-1999
Verdens BNP	11,7	6,3	0,7
Handel	15,4	8,6	1,9
Strøm av FDI	23,0	20,8	40,8
Beholdning av FDI	16,2	9,3	18,4
Grenseoverskridende sammenslåinger og overtakelser av bedrifter	26,4	23,3	50,0

Kilde: World Investment Report 2001.

Tabell 4.2 Norske investeringer i utlandet og utenlandske investeringer i Norge. Mrd. kroner

	1993	1996	2000	2001
Direkte investeringer i utlandet	5,1	38,1	75,5	-10,0
Porteføljeinvesteringer i utlandet	14,8	63,6	225,1	276,1
Direkte investeringer i Norge	7,0	20,5	52,5	19,5
Porteføljeinvesteringer i Norge	-8,3	1,4	82,6	26,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Norsk økonomi er også blitt sterkt påvirket av den økende kapitalmobiliteten over landegrensene. *Norges direkte investeringer i utlandet* økte fra om lag 5 mrd. kroner i 1993 til om lag 76 mrd. kroner i 2000, jf. tabell 4.2. I 2001 falt investeringene til minus 10 mrd. kroner. Fallet i Norges direkte investeringer i utlandet i 2001 sammenlignet med trenden i de foregående årene, skyldes både betydelige salg av aksjer og andeler i et fåtall store utenlandske foretak, og en negativ netto kapitalinngang knyttet til investeringslån mellom beslektede selskaper.

Om lag tre firedeler av Norges beholdning av direkte investert kapital i utlandet var i 1998 plassert i andre europeiske land, mens i underkant av 20 pst. var plassert i USA. Investeringer i Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland står for hoveddelen av Norges direkte utenlandsinvesteringer i Europa. Om lag en tredel av kapitalbeholdningen av Norges direkte investeringer i utlandet i 1998 var eid av norske bedrifter innenfor "bergverksdrift og utvinning", i hovedsak av petroleumsrelaterte virksomheter. Industribedrifter og bedrifter innenfor "finansiell tjenesteyting og forsikring, eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet" sto hver for om lag 25 pst. av beholdningen av direkte investeringer i utlandet i 1998.

Utlendingers direkte investeringer i Norge har også vokst forholdsvis sterkt fram mot 2000, for så å falle i 2001. De europeiske landene sto i 2000 for om lag 77 pst. og USA for om lag 12 pst. av beholdningen av utlendingers FDI i Norge. Av de europeiske landene har Nederland, Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia investert mest. Investeringene fordelte seg i 2000 i hovedsak på bergverksdrift og utvinning (27 pst.), finansiell tjenesteyting og forsikring mv. (26 pst.), industri (22 pst.) og varehandel mv. (13 pst.). Innenfor bergverksdrift og utvinning er det petroleumsrelatert virksomhet som dominerer.

4.2.3 Arbeidsmarkedene

Mobiliteten i arbeidskraften mellom land synes å være gjennomgående lav. Europa og Nord-Amerika hadde hver en årlig nettoinnvandring på nær 1 million personer i perioden 1995-2000. Den årlige nettoutvandringen fra Asia var 1,2 millioner, fra Afrika om lag 300 000 og fra Latin-Amerika om lag 500 000.

I forhold til arbeidsmarkedets størrelse, er dagens vandringer av arbeidskraft mindre enn utvandringen fra Europa til USA fram mot første verdenskrig. Det skyldes primært at vandringer fra fattige til rike land i stor grad begrenses gjennom lovverket. Arbeidskraftmobiliteten mellom industrialiserte land er i mindre grad begrenset på denne måten. Det er for eksempel full frihet for arbeidsinnvandring innenfor EØS-området. Forskjeller mellom land når det gjelder språk, kultur, formell kompetanse og sosiale sikkerhetssystemer begrenser imidlertid omfanget av arbeidsvandring også i disse områdene. Familietilknytning og lokal tilhørighet trekker i samme retning.

Den samlede innflyttingen til og utflyttingen fra Norge er også forholdsvis begrenset, og utgjorde henholdsvis om lag 0,8 og 0,5 pst. av befolkningen i 2001. Innflyttingen til og utflyttingen fra Norge har økt noe etter første halvdel av 1980-årene, jf. tabell 4.3. Om lag en firedel av innflyttingen til Norge i 2001 kom fra de andre nordiske landene. Det illustrerer at selv i det felles nordiske arbeidsmarkedet, hvor problemene knyttet til forskjeller i språk og kultur er små, er det forholdsvis liten mobilitet i arbeidskraften på tvers av landegrensene.

Den geografiske mobiliteten av arbeidskraften innenfor Norges grenser – målt som flyttinger i forhold til folketallet – økte fra midten av 1950-årene til begynnelsen av 1970-årene, og deretter ble den redusert fram til midten av 1990-årene, jf. tabell 4.3. I siste halvdel av 1990-årene økte mobiliteten igjen både mellom kommuner, mellom fylker og mellom landsdeler. Den geografiske mobiliteten mellom kommuner var 4,5 pst. både i 2000 og 2001, og har ikke vært høyere siden 1975. Alt

Tabell 4.3 Flyttinger til og fra Norge og innenfor Norge

År ¹	Flyttinger til Norge	Flyttinger fra Norge	Netto flyttinger til Norge	Flyttinger mellom kommuner (per 1000 innbyggere)	Flyttinger mellom fylker ³ (per 1000 innbyggere)	Flyttinger mellom landsdeler ⁴ (per 1000 innbyggere)
1956-1960	10 928	12 902	- 1 974	47,9	21,3	10,7
1961-1965	12 148	12 559	- 411	46,5	22,0	11,7
1966-1970	15 240	14 387	853	50,3	25,5	14,3
1971-1975	18 766	13 931	4 835	48,2	25,5	14,5
1976-1980	18 758	14 615	4 143	43,9	23,0	13,2
1981-1985	20 355	15 317	5 038	42,2	20,6	11,7
1986-1990	27 330	21 006	6 324	42,6	20,6	11,6
1991-1995	27 465	18 546	8 919	39,6	19,1	10,8
1996-2000	34 690	22 885	11 805	43,2	21,4	11,9
2001	34 300	26 300	8 000	44,7	21,8	11,7

¹ Årsgjennomsnitt for femårsperioder, samt tall for 2001

² Ifølge kommunegrensene vedkommende år. Det var omfattende sammenslåinger og grensereguleringer i 1960-årene, særlig 1. januar 1964 og 1965.

³ Ifølge fylkesgrensene gjeldende fra 1. januar 1972. Oslo og Akershus er regnet som ett fylke.

⁴ Landsdeler: Østlandet (Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark), Agder-Rogaland (Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland), Vestlandet (Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal), Trøndelag (Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag) og Nord-Norge (Nordland, Troms og Finnmark).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

i alt kan tallene tyde på at mobiliteten av arbeidskraft har økt svakt siste halvdel av 1990-årene, men dette kan være mer konjunkturtelt enn strukturelt betinget.

Mobiliteten i arbeidsmarkedet i OECD-landene vil trolig øke framover. En eventuell utvidelse av EU, EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler som sikrer fri bevegelse av arbeidskraft, kan bidra til det. Økt utdanningsnivå kan også bidra til økt mobilitet ved at multinasjonale selskapers økte aktivitet kan innebære økt etterspørsel etter høyt kvalifisert arbeidskraft som er mobil. Samtidig vokser antall studenter som tar hele eller deler av sin utdanning i utlandet. Økt økonomisk integrasjon kan påvirke den geografiske lokaliseringen av næringsvirksomhet som etterspør spesialisert og mobil arbeidskraft.

4.3 Internasjonalisering og skatt

Gjennomgangen i avsnitt 4.2 indikerer at det er betydelige forskjeller i ulike skattegrunnlags internasjonale mobilitet. Finanskapital synes svært mobil, realinvesteringer nokså mobile og forbruk og arbeidskraft forholdsvis lite mobile. Det er også

en vanlig oppfatning at alle skattegrunnlagene er blitt mer mobile over tid. Samtidig er det for tidlig å konkludere med hensyn til alle virkningene av den økte internasjonaliseringen de senere årene. Betydningen av elektronisk handel og økt tilgang på informasjon om skatteplanlegging og skatteparadiser via internett, er heller ikke kjent. I dette avsnittet vurderes skattens betydning for mobiliteten i skattegrunnlagene.

4.3.1 Skattenivåets betydning for mobiliteten av kapital

Som følge av økt kapitalmobilitet internasjonalt, er det en økende oppmerksomhet hos nasjonale myndigheter for skattesystemets og skattenivåets betydning for innenlands produksjon og investeringer. Særlig kan nivået på kapitalbeskatningen ha betydning for hvor kapitalen plasseres. En reduksjon i kapitalbeskatningen i et land vil øke investorenes avkastning etter skatt. Så lenge ikke beskatningen av investeringer i utlandet reduseres tilsvarende, vil skattereduksjonen medføre at flere nye prosjekter innenlands framstår som mer lønnsomme enn plasseringer i det internasjonale kapitalmarkedet. Landet vil dermed kunne få økt inn-

strømming av kapital som følge av skattereduksjonen¹⁾.

Den sterke veksten i aktiviteten til multinasjonale selskaper de senere årene har gitt grunnlag for å anta at slike selskaper har noen fordeler som andre selskaper ikke har, og at det derfor vil være i landets interesse å tiltrekke seg multinasjonale selskapers investeringer. Fordelene til de multinasjonale selskapene kan være lavere produksjonskostnader eller høyere produktkvalitet som følge av forskning og utvikling, eller fordeler knyttet til markedsrett, reklame og varemerker.

Et lands velferdsøkning av å tiltrekke seg multinasjonale selskapers investeringer kan delvis komme i form av høyere skatteinntekter og høyere lønninger, og delvis i form av positive ringvirkninger for andre virksomheter, for eksempel gjennom tilgang på ny kunnskap og teknologi og økt konkurranse. Empiriske studier tyder på at de positive ringvirkningene fra multinasjonale selskaper til andre virksomheter kan være forholdsvis store, og at de øker jo mindre geografisk avstand det er mellom det multinasjonale selskapet og de andre virksomhetene²⁾. Nyere forskning indikerer videre at de positive ringvirkningene fra multinasjonale selskaper som har sitt utspring i hjemlandet, er like store som ringvirkninger fra utenlandske multinasjonale selskaper.

På denne bakgrunnen synes det viktig å få fram kunnskap om hvilken virkning skattene har på samlet kapitaltilgang i et land og på andelen av kapitalen som eies av multinasjonale selskaper. Tidligere empiriske studier av skattenivåets virkning på kapitalflyten mellom land fokuserte hovedsakelig på utviklingen i direkte investeringer i utlandet, jf. drøftingen av den sterke veksten i disse investeringene i avsnitt 4.2. Strømmer av FDI er imidlertid av flere årsaker et mangelfullt mål på utenlandske selskapers aktivitet.

For det første kan multinasjonale selskaper etablere seg i et land uten at det fanges opp som økt FDI. Det vil være tilfellet dersom for eksempel etableringen av et amerikansk datterselskap i Norge finansieres ved låneopptak i en norsk bank. For det andre kan det oppstå en viktig forskjell mellom FDI og realinvesteringer ved oppkjøp og sammenslåing av virksomheter. Dersom for eksempel et amerikansk multinasjonalt selskap finansierer et oppkjøp av en eksisterende virksomhet i Norge ved

hjelp av kapital fra morselskapet, vil det øke FDI fra USA til Norge. Dette er imidlertid utelukkende et bytte av eierskap som isolert sett ikke øker beholdningen av realkapital i Norge. For det tredje kan direkteinvesteringer fra utlandet fortrenge innenlandske investeringer, slik at samlet beholdning av realkapital ikke endres.

Nyere empiriske studier av sammenhengen mellom bedriftsbeskatning og kapitalflyt mellom land tar ofte utgangspunkt i selskapenes beslutningssituasjon. Først må selskapet ta stilling til om det skal eksportere eller starte produksjon i et annet land. Deretter må det eventuelt bestemmes i hvilket land ny produksjon skal starte opp. Til slutt må det tas stilling til hvor stor produksjonskapasiteten skal være.

For virksomheter som har som mål å gjøre det økonomiske overskuddet størst mulig, vil den gjennomsnittlige skattesatsen være relevant ved de to første beslutningene. Marginalskattesatsen er derimot relevant ved valg av investeringsnivå, gitt at det er bestemt at det skal opprettes produksjonsvirksomhet i utlandet. I empiriske studier av skatters virkning på lokaliseringen av kapitalen, skilles det også mellom skatter som er beregnet på grunnlag av henholdsvis framoverskuende og tilbakeskuende skatter, jf. boks 4.2.

Det er videre viktig å understreke at andre faktorer enn skatt påvirker lokaliseringen av kapitalen, og kan bety langt mer enn skattenivået. For eksempel er det en sammenheng mellom skattenivå og offentlige utgifter for eksempel til investering i infrastruktur og utdanning. Slike investeringer kan tiltrekke seg kapital. Hvis de utelates fra analysen og er finansiert av skatter på kapital, vil empiriske studier kunne gi en feilaktig positiv samvariasjon mellom skattenivå og bedrifters investeringer.

Det er gjennomført en rekke empiriske studier av sammenhengen mellom skatt og kapitalmobilitet. Studier av porteføljeinvesteringer viser at det er betydelig grad av skattemotiverte porteføljeinvesteringer mellom land. I en oversiktsstudie av *Schelderup (2002)* konkluderes det med at forskjeller i beskatningen av ulike typer finansaktiva påvirker sammensetningen og nivået på de samlede porteføljeinvesteringene, og at forskjeller i skattesatser mellom land påvirker lokaliseringen av porteføljeinvesteringene.

Noen av studiene som fokuserer på direkte utenlandsinvesteringer (FDI), finner ingen sammenheng mellom skattenivå og kapitalmobilitet, mens andre finner en slik sammenheng. *De Mooij og Ederveen (2001)* gjennomgår 25 forskjellige studier og beregner gjennomsnittlig verdi på elastisiteten av FDI med hensyn på skattesatsen til 3,3.

¹⁾ Ved en fullstendig vurdering av konsekvensene for nivået på de samlede innenlandske investeringene av å redusere skattleggingen av kapital, må det tas hensyn både til hvordan innlendingers investeringer i utlandet beskattes og hvordan utlendingers investeringer beskattes.

²⁾ Se blant annet Borensztein et al (1998).

Boks 4.2 Ulike skattebegreper

I empiriske studier av blant annet skattens virkning på kapitalmobiliteten benyttes anslag for forskjellige skattesatser.

Den gjennomsnittlige skattesatsen til en bedrift er betalt skatt som andel av bedriftens reelle overskudd. Gjennomsnittlig skattesats er relevant når en bedrift skal velge i hvilket land den skal investere. Ved å velge det landet som tilbyr den laveste gjennomsnittlige skattesatsen vil overskuddet etter skatt bli høyest mulig.

Marginalskattesatsen som en bedrift står overfor, er relevant ved valg av omfanget av en investering. Bedriften har økonomisk motiv til å øke investeringen så lenge nåverdien av den siste enheten investert er positiv. Dersom selskapet står overfor en ikke-lineær selskapsskatt, vil marginalskattesatsen avvike fra den gjennomsnittlige skattesatsen. Det vil være tilfellet hvis det er knyttet skattekreditter til investeringene, for eksempel gjennom sjenerøse avskrivingsmuligheter.

Det er vanlig å skille mellom skattesatser som er beregnet på grunnlag av henholdsvis

tilbakeskuende og framoverskuende skattegrunnlag. *Realisert* gjennomsnittsskattesats er beregnet på grunnlag av tilbakeskuende skattegrunnlag. Skattesatser beregnet på grunnlag av framoverskuende skattegrunnlag, kan beregnes både for gjennomsnittlige og marginale skattesatser. De beregnes for en hypotetisk investering med utgangspunkt i den formelle skattesatsen og gjeldende regler for hvilke poster som inngår i skattegrunnlaget. Det må også forutsettes hvordan investeringen finansieres, fordi valg av finansiering kan påvirke beregningene. Anslag for tilbakeskuende skattesatser, som bare kan gjøres for gjennomsnittlig skattesats, kan avvike fra anslag for framoverskuende skattesatser. Det skyldes at skatteforpliktelsene til en virksomhet på ethvert tidspunkt avhenger både av virksomhetens tidligere investeringer (og dermed gjenværende avskrivingsmuligheter), eventuelle skatteforpliktelser i andre land, eventuelle tidligere underskudd som kan trekkes fra i framtidige overskudd og tidligere skatteregler.

Det innebærer at 1 pst. reduksjon i vertslandets skattesats vil øke inngangen av FDI til landet med 3,3 pst.

Slemrod (1990) analyserer FDI til USA fra syv land i en modell som, i tillegg til nivået på bedriftsbeskatningen, har arbeidsledighet i USA, den reelle valutakursen og et mål på relativt BNP som forklaringsvariable. En framoverskuende effektiv marginal skattesats ble benyttet som mål på beskatningen. Studien fant ikke støtte for hypotesen om at nasjonale forskjeller i nivå på bedriftsbeskatningen påvirket strømmen av FDI til USA. Slemrod peker på lav kvalitet på dataene og virksomhetenes mulighet til å utsette skattleggingen i hjemlandet som mulige forklaringer.

Devereux og Freeman (1995) bygger i sine analyser av FDI mellom syv land på samme tilnærming som Slemrod. De benytter imidlertid et mer avansert mål på den effektive marginalskatten, hvor det tas hensyn til relevant skattlegging av investeringene både i hjemlandet og vertslandet. Studien konkluderer med at skattene betyr mye for omfanget av FDI relativt til BNP. De finner imidlertid ikke noen virkning av skattene på avveiningen mellom innenlandske investeringer og direkte investeringer i utlandet. Devereux og Freeman analyserer også effektene av en hypotetisk skattereform i USA hvor bedriftsbeskatningen reduseres vesent-

lig. Skattereduksjonen viser seg å ha stor virkning på FDI til USA fra land hvor overskudd fra virksomhet i utlandet ikke beskattes (fordelingsmetode), mens effekten er liten for strømmen av FDI fra land som gir fradrag i hjemlige skatter for betalt bedriftsskatt ute (kreditmetode). Siden hoveddelen av land som har direkte investeringer i USA benytter en kreditordning, er virkningen på den samlede FDI til USA av den tenkte skattereformen liten. En rekke andre studier finner tilsvarende resultat.

Flere av de nyere studienes modeller tar som nevnt utgangspunkt i selskapenes beslutningssituasjon. Disse studiene baserer seg på mer disaggregerte data enn de førstnevnte studiene og er mer politikkrelevante.

Kemsley (1998) analyserer virkningen av bedriftsbeskatningen på beslutningen om å eksportere eller produsere i utlandet. Modellen tar sikte på å forklare hvordan eksport som andel av samlet salg i utlandet avhenger av selskapets gjennomsnittlige utenlandske skatterate, den formelle skattesatsen i USA og et estimat på om selskapet er bundet av kreditmetoden ("binding foreign tax credit position"). Studien indikerer at amerikanske selskap er som er bundet av kreditmetoden, foretrekker å eksportere framfor å produsere i utlandet. Resultatene fra studien tyder også på at ame-

rikanske selskap er mer tilbøyelige til å benytte eksport for å betjene markeder i land hvor bedriftsbeskatningen er høy enn i land med relativt lave skatter.

Devereux og Griffith (1998) studerer amerikanske selskapers beslutning om lokalisering av produksjon gitt at det er bestemt at det skal produseres i utlandet. De viser at den effektive gjennomsnittlige skattesatsen i vertslandet påvirker lokaliseringervalget. Størrelsen på denne virkningen varierer mellom land. Eksempelvis blir det anslått at et fall i den effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatsen i Storbritannia på 1 pst., medfører at sannsynligheten for at amerikanske selskaper velger å etablere seg i Storbritannia øker med om lag 1 pst.

Cummins og Hubbard (1995) undersøker investeringene til amerikanske datterselskaper i andre land. I denne studien testes en modell for selskapenes investeringsbeslutninger hvor kapitalkostnadene påvirkes av den effektive marginale skattesatsen. Studien tar hensyn til relevante skatteparametre både i hjemlandet og i vertslandet. Det konkluderes med at skattene har betydning for omfanget av investeringene.

Det er også gjennomført studier som belyser sammenhengen mellom skattenivå og den samlede virkningen på investeringene fra alle de tre beslutningsnivåene som multinasjonale selskaper står overfor. Aggregerte data for amerikanske datterselskapers investeringer i utvalgte land benyttes. I disse studiene benyttes en tilbakeskuende gjennomsnittlig skattesats som mål på skattebelastningen. Studiene inkluderer ikke en marginalskattesats, og er dermed lite egnet til å si noe om skattens betydning for investeringsomfanget, gitt at selskapet har bestemt seg for å produsere i dette landet.

Wheeler og Mody (1992) analyserer investeringer i eiendom, anlegg og maskiner, mens *Grubert og Mutti (1991)* og *Hines og Rice (1994)* undersøker nivået på kapitalbeholdningen av anlegg og maskiner. De to sistnevnte studiene finner en sterk negativ virkning av den gjennomsnittlige skattesatsen på beholdningen av kapitalen til de amerikanske datterselskapene som inngår i analysene. Grubert og Mutti anslår at en reduksjon i vertslandets skattesats fra 20 til 10 pst. vil øke kapitalbeholdningen til de amerikanske datterselskapene i vertslandet med 65 pst. Enkelte av anslagene til Hines og Rice er enda større. På den andre siden konkluderer Wheeler og Mody med at skatter ikke spiller en vesentlig rolle for de amerikanske selskapenes investeringsbeslutninger i utlandet. En mulig forklaring på forskjellene i resultater kan være at Wheeler og Mody har flere forklaringsfaktorer i sin modell

for å forklare investeringsnivået enn de to andre studiene. For eksempel inngår landenes åpenhet, infrastruktur, markedsstørrelse, arbeidskostnader og landets forhold til vesten og naboland som forklaringsvariable.

Det kan være betydelige positive ringvirkninger av forskning og utvikling (FoU). Noen studier har derfor forsøkt å undersøke sammenhengen mellom skattenivå og lokalisering av FoU-aktiviteter. *Hines (1993)* studerer mulige virkninger av de amerikanske skattereformene i 1980-årene for lokaliseringen av amerikanske selskapers FoU-aktiviteter, og konkluderer med at skattereformene sannsynligvis har spilt en liten rolle. *Bloom og Griffith (2001)* finner derimot i en analyse av flere land at både hjemlandets og andre lands skattebehandling av FoU har stor betydning for hvor FoU-aktiviteter lokaliseres. Forskjellene i resultater kan ha sammenheng med at datagrunnlaget er forskjellig. En annen forklaring kan være at FoU-aktiviteter er mer mobile i økonomier som er åpnere enn USAs økonomi.

Gjennomgangen ovenfor viser at noen studier indikerer at skattenivået har betydning for lokalisering av næringsvirksomhet, mens andre studier ikke finner en slik sammenheng. Det er derfor ikke grunnlag for å gi entydige tallanslag for virkningen av skatt på realinvesteringer og beholdningen av realkapital. Det er også grunn til å understreke at en rekke andre faktorer enn skatt har betydning for lokalisering og omfang av nyinvesteringer, blant annet nærhet til markeder, infrastruktur, tilgang på naturressurser og kvalifisert arbeidskraft, relative lønnskostnader, politisk stabilitet mv. Det er gjennomført studier som kan tyde på at disse faktorene kan ha vel så stor betydning for selskapenes investeringsvalg som skatt.

I *Braunerhjelm et al. (2000)* presenteres resultatene fra en omfattende empirisk studie av svenske multinasjonale selskapers investeringer fra 1974 til 1994. Studien forsøker å forklare hvilke faktorer som har vært bestemmende for hvilke næringer og land selskapene har investert i. Studien åpner for en rekke forklaringsfaktorer som fanger opp kjennetegn både ved de individuelle selskapene og ved vertslandene, relative produksjonskostnader mellom Sverige og vertslandene og betydningen av såkalte næringsklynger i vertslandene. Følgende hovedresultater presenteres:

- Det er større sannsynlighet for at selskaper som selv har FoU-virksomhet, foretar direkte investeringer i utlandet enn at selskaper som ikke driver med forskning og utvikling, investerer.
- Relative arbeidskraftkostnader mellom Sverige

og det enkelte vertslandet har stor betydning både for sannsynligheten for at det gjennomføres FDI og for omfanget av investeringene i utlandet.

- Relative selskapsskatter mellom Sverige og det enkelte vertslandet har forholdsvis lite å si for investeringene. Det påpekes imidlertid i studien at det er vanskelig å måle og sammenligne effektive skattesatser på tvers av land, og at effekten av nasjonale forskjeller i selskapsbeskatning derfor kan være undervurdert.
- Eksistensen av næringsklynger framstår som en viktig forklaringsfaktor. Virksomheter i samme næring tiltrekkes av hverandre.
- En utdannet arbeidsstyrke i vertslandet trekker til seg investeringer. Denne virkningen finnes for alle næringene som omfattes av studien.
- Vertslandets markedsstørrelse målt ved bruttonasjonalproduktet har en positiv virkning på inngående FDI.
- Betydningen av FoU-virksomhet i vertslandet er størst for de næringene med betydelig innslag av avansert teknologi.
- Investorer tiltrekkes isolert sett av land med høy tilgang på kapital i forhold til arbeidskraft og av land med lave handelshindringer. Studien finner også en negativ sammenheng mellom nivået på offentlige utgifter i vertslandet og de svenske selskapenes investeringer i vertslandet.

4.3.2 Skattnivåets betydning for mobiliteten av arbeidskraft

Arbeidskraften utgjør en stor del av nasjonalformuen og dermed av skattegrunnlagene. Det begrensede omfanget av inn- og utvandring som beskrevet i avsnitt 4.2, indikerer at mobiliteten av arbeidskraft over landegrensene har betydd lite for offentlige inntekter. Kunnskapen om i hvilken grad deler av den faktiske flyttingen er skattemotivert er for øvrig mangelfull.

Den begrensede mobiliteten av arbeidskraft gjelder særlig for dem med lavere utdanning. For høyt utdannet arbeidskraft har mobiliteten vært noe høyere, og det har vært en tendens til at den har økt over tid. Det er i tillegg særlig grunn til å tro at høyt kvalifisert arbeidskraft kan komme til å flytte mer på seg, blant annet som følge av den økte aktiviteten til multinasjonale selskaper og av at stadig flere studenter tar utdanning i utlandet og derigjennom senker terskelen for å søke arbeid i utlandet. En utvidelse av EU østover i Europa vil kunne medføre økt arbeidsflytting både blant lavt- og høytlønnete.

En studie gjennomført av *Dansk økonomisk råd (2001)* viser at 38 pst. av alle som flyttet fra Danmark i 1993 returnerte i 1994. I 1999 hadde 75 pst. flyttet tilbake til Danmark. Studien viser at andelen av emigrantene som flyttet tilbake til Danmark i liten grad er avhengig av utdanning, mens personer med de høyeste inntektene hadde noe lavere tendens til å flytte tilbake.

Det er gjennomført tilsvarende undersøkelser for Norge. Av de som flyttet fra Norge i 1981 returnerte 46 pst. i løpet av åtte år. Av de som flyttet fra Norge i 1991, returnerte 66 pst. i løpet av åtte år. Sannsynligheten for utflytting fra Norge øker med utdannings- og inntektsnivå. Andelen som flytter tilbake til Norge, synes å være størst for dem med høy utdanning, jf. *Pedersen et.al (2003)*.

Norske statsborgeres flytting fra Norge har i 1990-årene stort sett vært høyere enn flyttingen til Norge. Utflyttingen var høyere i siste halvdel av 1990-årene enn i første halvdel. I perioden 1999-2001 har flyttingen av norske statsborgere til Norge blitt redusert, mens flyttingen fra Norge har økt. I 2001 var nettoutflyttingen fra Norge vel 2 200 personer, som er det høyeste tallet siden 1990.

I den grad særlig den høyt kvalifiserte og høyt lønnete arbeidskraften blir mer mobil, kan presset på offentlige finanser øke og problemet med å sikre tilgang på spesialkompetanse bli større. I tillegg til tapt proveny fra skatt på arbeidskraft, påvirkes også myndighetenes muligheter for å skatlegge forbruk og kapitalinntekter til utflyttede personer.

Immigrasjon medfører økt tilgang på arbeidskraft og dermed økte skatteinntekter, men også økte utgifter som følge av økt etterspørsel etter de offentlige velferdsordningene. Nettovirkningen på offentlige finanser av innvandring avhenger både av utdanningsnivået, deltakelse i arbeidsmarkedet og alderen til dem som innvandrer.

Skatleggingen av arbeidskraft er en av flere faktorer som kan påvirke mobiliteten av arbeidskraften. Men trolig betyr ikke-økonomiske faktorer som sosial tilknytning, språk, kultur og manglende kunnskap om det å søke jobb og arbeide i andre land mer for hvor folk bosetter seg. Økt integrasjon mellom landene, blant annet gjennom de multinasjonale selskapenes økte aktivitet og økt kunnskap blant folk flest om det å bo i andre land, kan endre på dette. Dermed kan økonomiske faktorer som nivået på beskatningen av arbeidskraften, det offentlige velferdstilbudet, kostnader ved å bo mv. komme til å spille en større rolle. Dersom det lykkes å redusere den betydelige arbeidsledigheten i mange europeiske land, kan dette også stimulere til økt bevegelse av arbeidskraft mellom landene.

4.3.3 Skattenivåets betydning for mobiliteten av forbruk

Mesteparten av et lands forbruk må nødvendigvis skje innenlands. Betydelige forskjeller i priser på varer og tjenester mellom land kan imidlertid stimulere til at forbruksvarer kjøpes utenlands i stedet for hjemme. Det kan skje både ved at folk i større utstrekning ferierer i utlandet og ved økt grensehandel. I tillegg kommer den økte handelen av digitale produkter via internett. Omfanget av tradisjonell grensehandel begrenses av transportkostnader.

Forskjeller i merverdiavgift og andre vareskatter mellom land bidrar til prisforskjeller som vil stimulere grensehandelen. Generelt er vareskattene i Norge høye, særlig på alkoholholdige drikkevarer og tobakk. Styrkingen av den norske kronen den senere tiden har også bidratt til økt grensehandel.

Siden grensehandel ikke registreres jevnlig, har en ikke fullgod kunnskap om hvor omfattende den er. Selv med god kunnskap om grensehandelen er det vanskelig å anslå hvor mye proveny som går tapt, blant annet fordi en ikke kjenner hvor mye forbrukerne ville ha kjøpt av ulike varer i fravær av grensehandel. Beregnet provenytap for Sverige og for Danmark er svært lite, i underkant av 0,1 pst. av samlede skatte- og avgiftsinntekter.

Norges grensehandel omfatter først og fremst handel i Sverige. I Revidert nasjonalbudsjett 2001 er grensehandelen med Sverige anslått til mellom 3,2 og 3,5 mrd. kroner i 2000, som utgjør i størrelsesorden $\frac{3}{4}$ pst. av innenlands detaljhandel i 2000. Dette er lavere enn for tidligere år hvor anslagene ligger i overkant av 1 pst. Dersom den anslåtte grensehandelen i 2000 i stedet hadde vært gjennomført i Norge ville det gitt økte momsinnlester i størrelsesorden 600-700 millioner kroner. I tillegg kommer økte inntekter fra særavgifter, særlig på tobakk og alkohol. På den andre siden ville en eventuell nedsettelse av avgiftene for å motvirke grensehandel kunne gi et betydelig provenytap. I Revidert nasjonalbudsjett 1997 ble det anslått at dersom norske avgifter på vin, brennevin, tobakk og drivstoff ble satt ned til svensk nivå, ville det medføre et inntektstap for staten på om lag 5 mrd. kroner.

Danmark og Sverige er forpliktet til å oppheve de eksisterende begrensningene på hvor mye som kan tas inn i landene av ulike varer og tjenester gjennom grensehandel. Det skal skje fra 1. januar 2004. Det danske skatteministeriet har anslått at dette vil innebære et provenytap for den danske staten på 2 mrd. danske kroner dersom avgiftene holdes på dagens nivå. Dersom de danske avgif-

tene settes ned, vil det kunne medføre et press på de svenske avgiftene og dermed eventuelt også på de norske og finske avgiftene.

Det kan konkluderes med at nordmenns grensehandel har relativt begrenset betydning for det offentlige inntekter, og at utfordringene i hovedsak er knyttet til avgiftsnivåene på bestemte varer. Selv om det er grunn til å tro at grensehandelen ikke vil utgjøre en stor trussel mot det samlede avgiftsgrunnlaget, vil grensehandelen likevel øke de samfunnsøkonomiske kostnadene av avgiftene, herunder transport- og tidskostnader. Dessuten kan omfattende grensehandel svekke legitimiteten av høye avgifter, blant annet fordi mulighetene for å unngå norske avgifter gjennom grensehandel er svært forskjellig for ulike forbrukere.

4.4 Internasjonale utviklingstrekk i skattleggingen

4.4.1 Utfordringer knyttet til økt skattekonkurranse

Gjennomgangen i avsnitt 4.3 viser at den økte mobiliteten i skattegrunnlagene som følge av internasjonaliseringen, i første rekke kan være en utfordring i forhold til skattlegging av kapital, høyt utdannet arbeidskraft og varer som er særlig gjenstand for grensehandel. Sterkere skattekonkurranse kan framtvinge reduserte skattesatser på de mest mobile skattegrunnlagene og derigjennom reduserte skatteinntekter. Land som ikke tilbyr konkurransedyktige skattevilkår, risikerer utflytting av skattegrunnlag til andre land.

I tillegg kan skattegrunnlaget bli redusert ved at multinasjonale selskaper velger å prise interne tjenester og varer som handles mellom selskapets enheter i ulike land på en måte som innebærer at overskudd flyttes fra land med høy selskapsskatt til land med lav skatt. Et multinasjonalt selskap kan også redusere den samlede skatten ved å finansiere selskapets virksomheter som er etablert i land med høy selskapsskatt ved å ta opp lån fra selskapets virksomheter i land med lav selskapsskatt. Slik skattetilpasset flytting av overskudd påvirker ikke lokalisering av investeringer og produksjon.

I en studie gjennomført av *Bartelsman og Beetsma (2000)* konkluderes det med at provenytapet som følge av skattetilpasset internprising kan være betydelig. Forfatterne anslår at en ensidig økning i selskapsskatten på ett prosentpoeng ikke vil øke provenyet fordi selskapenes rapporterte overskudd vil bli redusert. Effekten varierer mellom de landene som er analysert, og er størst

for sektorene "industrikjemikalier", "andre kjemikalier" (som inkluderer farmasøytiske produkter), "jern og stål" og "metaller utenom ferrolegeringer". Studien indikerer at gevinstene ved å håndheve retningslinjene for internprising kan være store. På den andre siden vil eventuelle effektive tiltak for å motvirke skattetilpasset internprising kunne medføre at nasjonale forskjeller i selskapsskatter mellom land i større grad enn i dag kan gi opphav til at kapital flyttes mellom land.

Økt mobilitet i skattegrunnlagene vil øke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning, slik at det kan bli nødvendig å redusere nivået på offentlige tjenester og overføringer. På den andre siden kan konkurransen om skatteinntekter mellom land stimulere til mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Finansieringen av offentlig sektor kan bli vanskeligere i de fleste OECD-landene i årene som kommer som følge av den demografiske utviklingen. Antall yrkesaktive som andel av befolkningen kommer til å bli sterkt redusert, og de offentlige pensjonsforpliktelsene og utgiftene til pleie og omsorg for de eldre vil øke sterkt. Det økte presset på de offentlige utgiftene kan forsterke OECD-landenes utfordring knyttet til økt internasjonal skattekonkurranse.

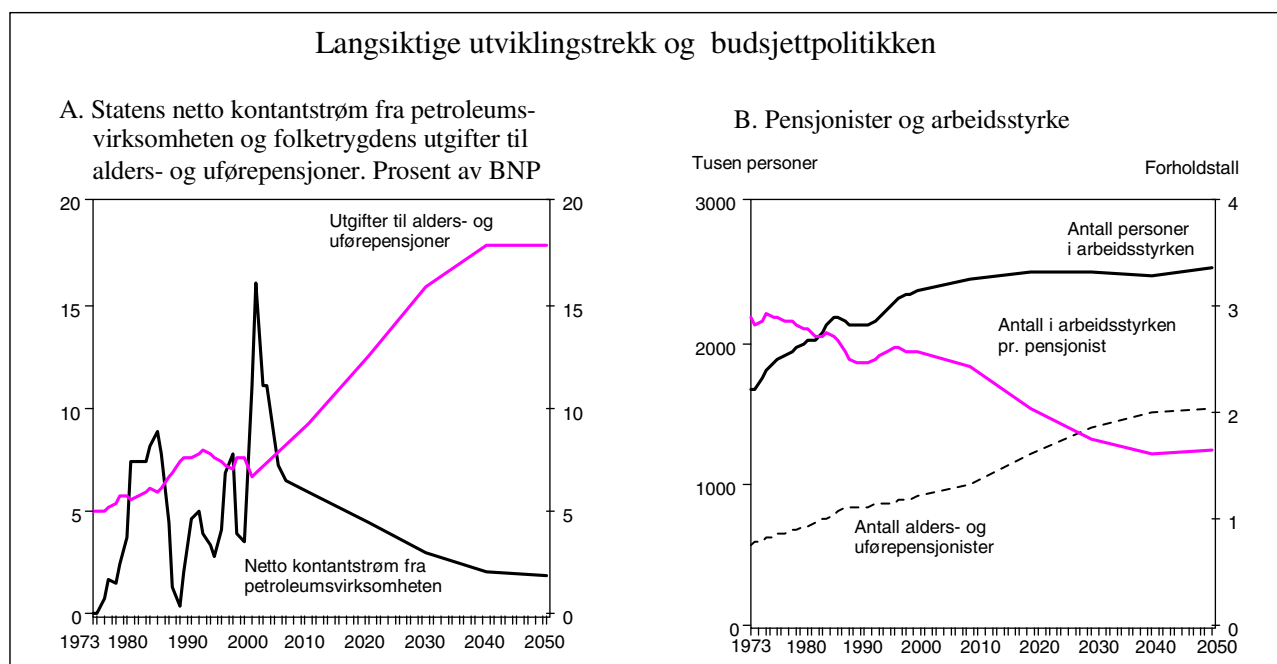
Norge utgjør ikke noe unntak fra de andre OECD-landene når det gjelder den demografiske utviklingen og de statsfinansielle utfordringene som denne medfører, jf. figur 4.1. På den andre

siden gir de store petroleumsinntektene Norge et bedre utgangspunkt enn de fleste andre land for å møte utfordringene knyttet til en aldrende befolkning. Langsiktige framskrivninger av offentlige utgifter og inntekter gjennom beregninger av såkalte generasjonsregnskap for ulike land bekrefter dette. Mens Norge har et moderat innstrammingsbehov i offentlige finanser for å gjenopprette den langsiktige budsjettbalansen, har de fleste andre land betydelige innstrammingsbehov.

Norge har dessuten god tilgang på naturressurser i tillegg til råolje og naturgass (vannkraft, fiskeressurser, jord og skog) som ikke kan flyttes og på realkapital som er lite mobil (for eksempel fast eiendom). Norge har derfor i utgangspunktet gode muligheter til å opprettholde et høyt skatteproveny selv om den internasjonale skattekonkurranse tiltar. Det kan imidlertid kreve at skatteinntektene i større grad enn i dag hentes inn fra de minst mobile skattegrunnlagene etter hvert som skattekonkurranse øker. Norges beskatning av fast eiendom er gjennomgående lavere enn i andre OECD-land, jf. nærmere omtale i avsnitt 12.2.

Økt internasjonalisering av økonomien øker risikoen for at deler av landets grunnrente flyter ut av landet gjennom utenlandsk engasjement i norsk næringsliv. Det er derfor viktig å sikre en separat, treffsikker og målrettet beskatning av grunnrente.

Økt skattekonkurranse kan, i tillegg til å forsterke presset på offentlige budsjetter, ha realøko-



Figur 4.1 Langsiktige utviklingstrekk og budsjettpolitikken

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2003.

nomiske kostnader blant annet ved at lokaliseringen og omfanget av ulike investeringer påvirkes. Virksomheter har incentiver til å investere i det landet som gir den høyeste avkastningen etter skatt. Forskjeller i beskatning mellom land³⁾ kan dermed medføre at den høyeste avkastningen etter skatt på en investering oppnås i et annet land enn den høyeste avkastningen før skatt. En slik vridning i investeringene medfører et tap for landene samlet sett.

Skattekonkurransen kan gjøre det nødvendig å øke beskatningen av ikke-mobile skattegrunnlag. Innenfor EU har en vært særlig opptatt av mulige virkninger av økt beskatning av arbeidskraft. Det fryktes at økt beskatning av arbeidskraft delvis vil bli veltet over i virksomhetenes lønnskostnader og derigjennom medføre økt arbeidsledighet. Det har også vært økende oppmerksomhet om fordelingsvirkningene av skattekonkurransen. En utvikling med økt beskatning av lite mobile skattegrunnlag som ufaglært arbeidskraft og småsparere, eller økt indirekte beskatning av varer med en etterspørsel som er lite følsom for prisendringer, for eksempel nødvendighetsvarer, kan redusere skattesystemets bidrag til omfordeling. Ved økt beskatning av fast eiendom kan på den andre siden ulike fordelingsprofiler oppnås avhengig av hvor høye bunnfradrag og formelle skattesatser som velges.

4.4.2 Empiri om skattekonkurransen

Omfanget av empiriske undersøkelser av skattekonkurransen er begrenset. En del studier gjennomgår utviklingen i formelle og effektive skattesatser og vurderer i hvilken grad den økte internasjonaliseringen har endret disse skattesatsene. I noen få studier er det forsøkt å modellere i hvilken grad land har endret sine skattesatser som følge av at andre land har endret sine. De foreliggende studiene gir grunnlag for å konkludere med at det finner sted skattekonkurransen mellom land.

Reduksjon i det offentlige skatteinntekter som følge av økt internasjonalisering kan skje både ved at multinasjonale selskap i økende grad driver skatteplanlegging og ved at myndighetene reduserer de formelle skattesatsene eller innrømmer økte skattefradrag. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen som er beregnet nedenfor, definert som faktiske skatteinntekters andel av for eksempel selskapenes samlede overskudd, fanger opp begge disse virkningene.

³⁾ Slike forskjeller kan bestå i at landene i ulik grad følger opp prinsippene for en samfunnsøkonomisk effektiv beskatning og at skattesatser og regler for fradrag i inntektsgrunnlaget varierer mellom land.

Tabell 4.4 viser utviklingen i effektive gjennomsnittlige skattesatser for arbeidskraft, kapital og forbruk i en rekke land. Tabellen gir ikke noe entydig bildet av utviklingen av de effektive gjennomsnittsskattesatsene for kapital og konsum. I noen land har skattesatsen økt, mens den er redusert i andre land. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen for arbeidskraft har imidlertid økt over tid for de aller fleste landene. Det tyder på at den økte økonomiske integrasjonen har ført til en relativt sett sterkere beskatning av arbeidskraft over tid.

Når det gjelder Norge, har økningen i effektiv gjennomsnittlig skattesats på arbeidsinntekt vært forholdsvis moderat siden 1980. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen på brutto driftsoverskudd er derimot blitt sterkt redusert og var i perioden 1991-1997 blant de laveste av de landene som er sammenlignet i tabellen. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen på forbruk har holdt seg relativt konstant siden første halvdel av 1980-årene og er høy i internasjonal sammenheng.

Dette bekreftes av en studie av i hvilken grad økt globalisering har medført lavere effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatser, som er gjennomført av *Bretschger og Hettich (2002)*. Forfatterne konkluderer med at globalisering reduserer de effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatsene, vrir beskatningen over mot arbeidskraft og øker utgiftene til offentlige velferdsordninger. *Rodrik (1998)* finner også at mer åpenhet øker de offentlige utgiftene. Det er imidlertid usikkert om dette reflekterer en årsakssammenheng mellom åpenhet og størrelse på de offentlige utgiftene. En eventuell årsakssammenheng er forsøkt forklart ved at større åpenhet mellom land gjør økonomiene mer sårbare overfor ytre sjokk. Det kan skape et press for sterkere velferdsordninger som finansieres gjennom høyere skatter.

Devereux, Griffith og Klemm (2001) undersøker utviklingen i formelle og effektive skattesatser på kapital over tid i en rekke land. De konkluderer blant annet med at både den formelle skattesatsen og den effektive gjennomsnittlige skattesatsen er blitt redusert over tid. Den formelle skattesatsen er redusert i 20 av 22 land siden 1983, og spredningen i skattesatser mellom land er også blitt mindre, jf. figur 4.2. Samtidig finner forfatterne at det uveide gjennomsnitt av 22 lands inntekter fra bedriftsbeskatning i forhold til BNP har økt sterkt siden midten av 1960-årene.

Forfatterne viser til at en mulig forklaring på den samtidige reduksjonen i skattesatser og økte skatteinntekter kan være at selskapenes inntekter har økt. Det pekes på at det i så fall enten kan skyl-

Tabell 4.4 Effektiv gjennomsnittlig skattesats på arbeid, kapital og forbruk. 1980-1997

	Effektiv gjennomsnittlig skattesats på arbeidsinntekt (pst.)			Effektiv gjennomsnittlig skattesats på kapitalinntekt (pst.) ¹			Effektiv gjennomsnittlig skattesats på forbruk (pst.)			Kombinasjon av skatt på arbeid og forbruk (pst.)		
	1980-85	1986-90	1991-97	1980-85	1986-90	1991-97	1980-85	1986-90	1991-97	1980-85	1986-90	1991-97
Norden												
Danmark	-	40,2 ²	42,8	-	32,3 ²	29,1 ³	25,8	27,9 ²	25,7	-	56,9	57,5
Finland	33,0	37,5	44,5	14,8	18,4	19,6	22,4	24,7	22,7	48,0	52,9	57,1
Island	-	-	-	-	-	-	29,5	26,5	23,6	-	-	-
Norge	33,8	34,7	35,5	27,1	22,8	20,2	27,6	27,4	26,9	52,1	52,6	52,9
Sverige	46,8	51,0	48,5	25,5	35,3	30,5	17,7	20,4	18,7	56,2	61,0	58,1
Nordvest-Europa												
Østerrike	37,0	37,8	41,8	18,9	18,8	18,9	20,9	21,4	20,0	50,2	51,1	53,5
Belgia	38,5	40,1	39,7	32,5	29,9	30,8	16,7	17,5	18,7	48,7	50,6	51,0
Frankrike	35,4	38,5	40,2	24,3	22,9	23,6	18,8	19,0	18,0	47,5	50,1	51,0
Tyskland	33,1	34,8	35,9	22,9	21,1	19,9	14,8	14,6	15,8	43,0	44,3	46,0
Nederland	41,1	42,0	41,0	22,5	23,4	24,7	16,1	18,3	18,7	50,6	52,6	52,0
Storbritannia	24,3	22,3	21,0	46,4	47,1	38,4	16,0	16,4	16,9	36,4	35,1	34,3
Sør-Europa												
Italia	28,6	32,3	36,3	21,7	24,7	31,0	12,2	14,6	16,0	37,3	42,1	46,5
Portugal	-	20,0 ⁴	22,7	-	15,4 ⁴	18,3	16,7	21,4	20,5	-	37,1	38,6
Spania	24,2	27,7	30,4	12,6	19,7	20,6	8,5	14,1	13,7	30,7	37,9	39,9

¹ Effektiv gjennomsnittlig skattesats basert på brutto driftsoverskudd, jf. Carey and Tchilinguirian (2000, side 10) for en drøfting

² 1988-90

³ 1991-96

⁴ 1989-90

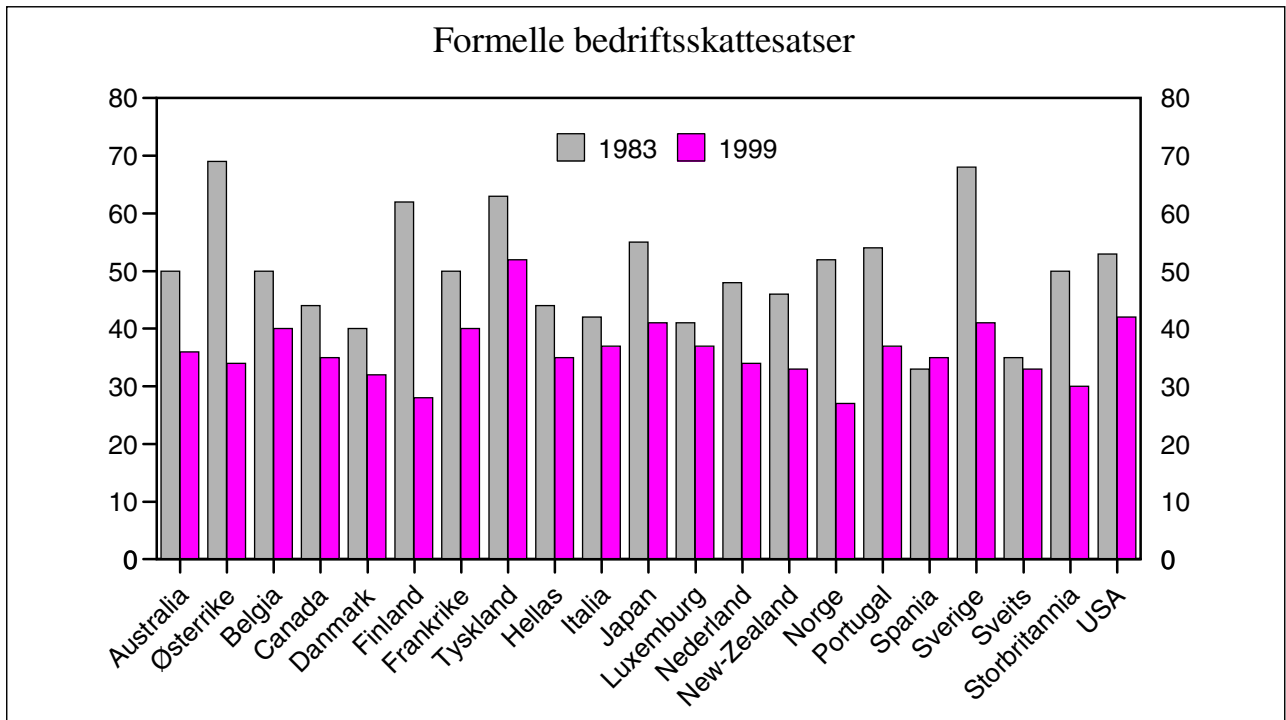
Kilde: Dreyer Lassen og Birch Sørensen (2002).

des økt produktivitet eller at flere aktiviteter eller inntekter er ført som aktivitet eller inntekt for selskapene sammenlignet med tidligere.

Studien konkluderer videre med at den effektive marginalskattesatsen gjennomgående har vært relativt stabil for en gruppe på 10 land. Det kan indikere at konkurranse i bedriftsbeskatningen mellom land i første rekke dreier seg om de formelle og effektive gjennomsnittlige skattesatsene, som antas å være viktige for å trekke til seg utenlandske investorer.

Slemrod (2001) studerer formelle skattesatser og inntekter fra bedriftsbeskatning som andel av BNP. Han finner at økt åpenhet mellom landene

bidrar til økte skatteinntekter målt som andel av BNP. Resultatet forklares med at de mest åpne økonomiene vinner i skattekonkurransen og dermed tiltrekker seg et bredere skattegrunnlag. Denne positive virkningen på provenyet mer enn oppveier den negative effekten av redusert beskatning pr. enhet investert. *Slemrod* finner ingen sammenheng mellom offentlige utgifter pr. BNP-enhet og den formelle eller effektive gjennomsnittlige bedriftsskattesatsen. Derimot finner han en sammenheng mellom den høyeste marginale skattesatsen på personinntekt nivået på bedriftsskattesatsen. Det kan være en indikasjon på at myndighetene ved fastsettelse av bedriftsskattesatsen legger



Figur 4.2 Formelle bedriftsskattesatser i 1983 og 1999. Prosent

Kilde: Devereux, Griffith og Klemm (2001).

vekt på at incentivene til å omgjøre arbeidsinntekt til kapitalinntekt ikke skal være for store.

I en studie av ti OECD-land undersøker *Devereux, Lockwood og Redoano (2001)* i hvilken grad myndighetene reagerer på endringer i andre lands skattesatser ved å tilpasse landets egne skattesatser. Studien konkluderer med at land konkurrerer i bedriftsbeskatningen i den forstand at gjennomsnittet av andre lands effektive gjennomsnittlige skattesatser påvirker utformingen av skattene til det enkelte landet. Det skjer ved å tilpasse de formelle skattesatsene og andre faktorer som bestemmer landets effektive gjennomsnittlige skattesats. Forfatterne finner at land som har høyere skattesatser enn andre land, redusere sine skattesatser, mens land med de laveste skattesatsene ikke øker sine. De finner imidlertid ingen konkurranse med hensyn til de effektive marginals-kattesatsene. Det er i samsvar med resultatene fra den nevnte studien til Devereux, Griffith og Klemm som viser at de effektive marginals-kattesatsene har vært forholdsvis stabile over tid.

Besley, Griffith og Klemm (2001) konkluderer også med at det er gjensidig avhengighet mellom land når det gjelder å fastsette skattesatser. Analysen baserer seg på OECD-data for provenyet fra ulike typer skatter i ulike land. Forfatterne finner at skattekonkurransen både omfatter bedriftsskatter, merverdiavgift og vareskatter, og i noen tilfeller beskatning av arbeidskraft. Derimot finner de

ingen konkurranse når det gjelder beskatning av eiendom. Resultatene samsvarer dermed godt med teorien og empirien om hvor mobile de ulike skattegrunnlagene er.

Dreyer Lassen og Birch Sørensen (2002) peker på at det også er konkurranse mellom land i beskatningen av enkelte typer arbeidskraft og i rederibeskatningen. Høye skattesatser for høyt kvalifisert arbeidskraft kan gjøre det vanskelig å tiltrekke seg denne typen arbeidskraft. Dette har medført at enkelte av de berørte landene har innført særlig gunstige skatteordninger med sikte på å redusere beskatningen av denne typen arbeidskraft, for eksempel ved å redusere formelle skattesatser, gi gunstige fradragmuligheter i inntekten mv.

Når det gjelder rederivirksomheten, har Hellas unntatt denne fra beskatning siden 1970. Nederland introduserte tonnasjeskatt i 1996, som i realiteten innebar at enkelte typer rederier ble unntatt fra beskatning. Tilsvarende ordninger ble innført i Norge i 1996, i Tyskland i 1999, i Storbritannia i 2000 og i Finland i 2001 og er blitt foreslått i Danmark i 2002.

Det er knyttet usikkerhet til resultatene fra de økonometriske studiene som det er referert ovenfor. Det kan dels skyldes svakheter i datagrunnlaget og dels usikkerhet om modellene er tilstrekkelig godt spesifisert til at de fanger opp alle relevante sammenhenger. Foreliggende studier gir likevel sterke indikasjoner på at økt internasjonal mobilitet

har gitt opphav til skattekjerring mellom landene, særlig kjerring om å tiltrekke seg utenlandske direkteinvesteringer og multinasjonale selskaper. I tillegg omfatter skattekjerringen blant annet beskatningen av høyt utdannet arbeidskraft og rederivirksomhet.

4.4.3 Internasjonalt samarbeid om skattepolitikk

Internasjonalt samarbeid om skattepolitikk har som mål å begrense de negative virkningene av at landenes skattesystemer er mangelfullt samordnet. Det betyr ikke at det er et mål å gjøre skattesatser mest mulig like. Myndighetene i ulike land kan prioritere forskjellig når det gjelder omfanget av offentlig sektor og tilhørende behov for skatteinntekter. På den andre siden setter tilgangen på lite mobile skattegrunnlag, som kan variere mellom land, grenser for skatteinntektene. Når mobiliteten i skattegrunnlagene og skattekjerringen øker, skapes det dermed et press på myndighetene til å begrense de offentlige utgiftene og drive offentlig sektor mest mulig effektivt.

Skadelig skattekjerring innebærer dårligere bruk av de samlede produksjonsressursene, omfordeling av skatteinntekter mellom land og eventuelt uønskete fordelingsvirkninger, jf. avsnitt 4.4.1. I tillegg kan store variasjoner i skattegrunnlagene og fradragmulighetene i skattbar inntekt mellom land medføre betydelige administrative kostnader, særlig for multinasjonale selskaper, som må forholde seg til mange svært forskjellige skatteregimer. Skattemyndighetene får også store ressurskrevende utfordringer når de skal prøve å tette hull i skattesystemet for å unngå at skatteinntekter flytter til utlandet. Gevinstene av å samordne skattepolitikk på tvers av land kan på denne bakgrunn være betydelige.

Samordning av lands skatting skjer både bilateralt og mellom flere land. Norge har for eksempel inngått en rekke bilaterale skatteavtaler for blant annet å begrense dobbeltbeskatning som følge av at samme inntekt beskattes i flere land, jf. kapittel 13.

Den senere tids multilaterale initiativer for å samordne skattepolitikken internasjonalt har konsentrert seg om tiltak for å begrense skadelig skattekjerring. Både EU og OECD har gjennom 1990-årene presentert forslag til tiltak, blant annet innenfor bedriftsbeskatning.

OECD påvirker utformingen av medlemslandenes skattepolitikk gjennom de rådene organisasjonen gir. Dersom OECDs anbefalinger følges opp av alle land, kan det bidra til en bedre samordning

av skattepolitikken på tvers av land og dermed begrense omfanget av skadelig skattekjerring. OECD utarbeidet i 1998 et sett med retningslinjer for å motvirke skadelig skattekjerring. Retningslinjene har fokus både på skatteparadis og særlig gunstige skatteordninger for enkelte typer inntekter. De inneholder anbefalinger blant annet vedrørende internprising i multinasjonale selskaper og utveksling av informasjon mellom landene, blant annet om utlendingers bankinnskudd. Organisasjonen har nedsatt et forum for å begrense skadelig skattekjerring hvor medlemsland deltar.

Selv om OECD ikke har adgang til å inngå juridisk bindende avtaler mellom medlemslandene, er det mye som tyder på at organisasjonens arbeid med å begrense skadelig skattekjerring har bidratt til en positiv utvikling. Det har blitt økt oppmerksomhet i medlemslandene om problemene og utfordringene knyttet til skattekjerring. Det kan også oppfattes som en belastning for det enkelte landet å ikke gjennomføre anbefalte tiltak for å motvirke skadelig skattekjerring når OECD har såpass sterk fokus på problemstillingen.

Den europeiske unionen kan vedta lover som binder medlemslandene også på skatteområdet i den grad landenes skatteregler er til hinder for et velfungerende indre marked. Det har imidlertid vært vanskelig å oppnå enighet mellom landene når det gjelder viktige spørsmål i skattepolitikken. Både forsøk på å harmonisere skattesatser og tiltak for å samordne medlemslandenes skattepolitikk har mislykkes. Det gjelder for eksempel EU-kommisjonens forslag til nytt system for merverdiavgift som ble forkastet.

Når det gjelder EUs arbeid for å motvirke skadelig skattekjerring mellom medlemslandene, har det imidlertid vært tatt viktige initiativ. Det er foreslått en tiltakspakke for å motvirke skadelig skattekjerring:

- Den såkalte "Code of Conduct", som berører bedriftsbeskatning, og som er en "gentlemen's agreement". "The Code of Conduct" ble vedtatt av EUs ministerråd i desember 1997 og har som mål å ramme skatteregler som innebærer vesentlig lavere effektiv beskatning enn det som følger av det enkelte medlemslands generelle skatteregler. Anbefalingen rammer blant annet gunstige skatteordninger som bare gjelder utlendinger eller som gis uten at det utføres økonomisk aktivitet, mangel på gjennomsiktighet i skatteordningene og ordninger for beregning av bedriftsoverskudd som ikke følger internasjonalt aksepterte prinsipper. En arbeidsgruppe skal se til at landene avvikler de

- skadelige ordningene og at det ikke innføres nye skadelige ordninger.
- Direktiv om beskatning av sparing. Direktivet går ut på at EU-landene skal informere hverandres myndigheter om utlendingers renteinntekter. Østerrike, Belgia og Luxemburg skal innføre en skatt på utlendingers renteinntekter på 15 pst. fra 1. januar 2004 (20 pst. fra 1. januar 2007 og 35 pst. fra 1. januar 2010). Disse landene beholder 25 pst. av de samlede skatteinntektene. Bakgrunnen for direktivet er en økende bekymring over at stadig flere investorer sparer pengene i andre land med sikte på å unndra seg skatt.
 - Direktiv om beskatning av rente- og avgiftsbetalinger mellom enheter innenfor samme selskap som har som mål å redusere dobbeltbeskatning.

4.4.4 Mulige gevinster av å samordne skattepolitikk internasjonalt

Det har vært gjort relativt få forsøk på å tallfeste de forventete gevinstene av å samordne skattepolitikken internasjonalt. I en rapport utarbeid på oppdrag fra Nordisk ministerråd presenterer Dreyer Lassen og Birch Sørensen (2002) beregninger av blant annet hvordan økt skattekonkurransen om interna-

sjonalt mobil kapital kan påvirke OECD-landenes velferd. Noen hovedresultater fra disse beregningene presenteres nedenfor. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til beregningene, og resultatene er blant annet følsomme for forutsetninger om sentrale variable i modellen. Beregningene illustrerer sentrale sammenhenger når det gjelder analyser av konsekvensene av å skattlegge mobil kapital og av internasjonal skattekonkurransen. De konkrete tallanslagene bør imidlertid tolkes med forsiktighet.

Beregningene er gjennomført ved hjelp av den generelle likevektsmodellen OECDTAX. Modellen beregner virkninger på produksjonen, arbeidsmarkedet og forbrukernes velferd i ulike beregningsalternativer. Den skiller seg fra de fleste andre modeller for analyse av skattekonkurransen ved at den er forholdsvis detaljert når det gjelder forhold som har betydning for mobiliteten av kapital mellom land, jf. nærmere omtale i boks 4.3.

Dreyer Lassen og Birch Sørensen presenterer tre beregninger:

- A) Provenynøytral reduksjon i bedriftsbeskatningen i EU tilsvarende 10 pst. reduksjon i den formelle selskapsskatten. Det legges til grunn at beskatningen av kapital i land utenfor EU ikke påvirkes som følge av endringene i EU.
- B) Provenynøytral reduksjon i bedriftsbeskatning

Boks 4.3 Beskrivelse av OECDTAX-modellen

OECDTAX er en statisk modell som beskriver en langsiktig tilpasning i likevekt. Modellen omfatter 25 land som er fordelt på de to regionene EU og "resten av verden". Arbeidskraften er ikke mobil mellom land, mens kapitalen er imperfekt mobil ved at tilbudet av kapital som et land står overfor avhenger av avkastningen som landet kan tilby.

Modellen har en husholdningssektor og en foretakssektor. Husholdningene velger mellom å forbruke og å spare for en gitt rente etter skatt. Husholdningenes sparing fordeles mellom investering i bolig og finanssparing. Finanssparing fordeles deretter mellom aksjer, obligasjoner, banksparing, sparing gjennom pensjonsfond og livsforsikringselskap mv.

Foretakssektoren består av multinasjonale selskaper og selskaper som ikke har virksomhet i utlandet (innenlandske selskaper). Hvert lands samlede tilgang på immateriell kapital (kunnskapskapital mv.) fordeles eksogent mellom de to typene selskaper. Både de multinasjonale og de innenlandske selskapene utsteder lån

til både innenlandske og utenlandske husholdninger og institusjonelle investorer, mens det bare er aksjene til de multinasjonale selskapene som handles innenlands. Selskapenes etterspørsel etter kapital og arbeidskraft bestemmes ut fra et mål om å gjøre overskuddet størst mulig.

Hvert lands myndigheter pålegger indirekte skatt på konsum og direkte skatter på arbeidsinntekt, renteinntekt, selskapsoverskudd og avkastning på aksjer. Modellen inkluderer også ulike kildeskatter og ulike variable, som skal gjenspeile myndighetenes innsats for å gjennomføre en residensbasert inntektsbeskatning. Modellen gir videre mulighet for å ta hensyn til tiltak for å lette dobbelbeskatning av selskapers inntekt.

Løsning av modellen er kjennetegnet ved at husholdninger og fagforeninger maksimerer sin nytte, ved at selskapene gjør overskuddet størst mulig og ved at markedene for obligasjoner og aksjer klareres. Modellens basisår er 2000, og datagrunnlaget består hovedsakelig i nasjonalregnskapstall for de ulike landene og data fra OECDs database for skatt.

gen i hele OECD området tilsvarende 10 pst. reduksjon i selskapskatten.

- C) Økt utveksling av informasjon mellom EU-landene om utlendingers renteinntekter, jf. utkast til direktiv beskrevet i avsnitt 4.4.3.

I de to førstnevnte studiene kompenseres provenytapet ved å øke skattesatsen på arbeidsinntekter slik at landenes offentlige sektors nettogjeld i nåverdi holdes uendret. Beregningene illustrerer noen vesentlige sider knyttet til beregning av kostnader og gevinster ved å samordne ulike lands skattepolitikk. Konsekvensene av å redusere bedriftsbeskatningen i Europa avhenger av mobiliteten av kapital mellom Europa og resten av OECD-landene, hvordan de andre landene svarer på en skattereduksjon i Europa, hvordan arbeidsmarkedet reagerer og av hvordan landenes skattesystemer er utformet i utgangspunktet (herunder skattesatser).

Tabell 4.5 viser hovedresultatene fra de to førstnevnte modellanalysene til Dreyer Lassen og Birch

Sørensen. I alternativ A hvor bare de europeiske landene setter ned bedriftsbeskatningen, får disse landene samlet sett en økning i BNP i størrelsesorden 0,6 pst. Det har sammenheng med at Europa blir mer attraktiv for internasjonale investeringer. Inngående direkte utenlandsinvesteringer øker, mens utgående FDI reduseres, slik at samlet kapitalbeholdning øker. I tillegg øker skattbart bedriftsoverskudd i Europa ved at internprisingen i multinasjonale selskaper tilpasses den forholdsvis lave bedriftsbeskatningen.

For å kompensere for redusert proveny fra bedriftsbeskatningen må de europeiske landene øke beskatningen av arbeidsinntekter med i gjennomsnitt 1 prosentpoeng. Det fører til økt lønnsnivå og økt arbeidsledighet. Samtidig er det lagt til grunn at økt marginalsatt på arbeidsinntekt fører til at arbeidstakerorganisasjonene vil framforhandle kortere normalarbeidstid. Velferdstapet i arbeidsmarkedet er anslått å være noe mindre enn velferdsvirkningene av økt kapitaltilgang, slik at de

Tabell 4.5 Modellberegninger med OECDTAX-modellen. Skattereduksjon i EU (alternativ A) og skattereduksjon i hele OECD-området (alternativ B). Virkning på BNP og kapitalbeholdning i prosent, virkning på arbeidsledighet og skattesatt på arbeidsinntekt i prosentpoeng, og virkning på velferd i prosent av BNP.

	BNP		Kapitalbeholdning		Arbeidsledighet		Skattesatt arbeidsinnt.		Velferd	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
<i>Norden</i>										
Danmark	-0,6	-1,1	0,9	0,1	0,7	0,9	2,6	3,2	-0,4	-0,6
Finland	-0,1	-0,4	1,0	0,5	0,2	0,3	1,6	1,8	-0,2	-0,2
Island	-0,1	0,1	-0,3	1,2	0,0	0,1	0,1	1,8	0,0	0,0
Norge	-0,4	-0,2	-0,5	1,0	0,0	0,0	1,6	1,6	-0,1	-0,2
Sverige	0,3	-0,3	1,8	1,1	0,0	0,0	1,6	2,1	-0,2	-0,3
<i>Vest-Europa</i>										
Belgia	1,3	-0,7	3,5	1,3	0,2	1,0	0,4	2,2	0,2	-0,6
Frankrike	1,3	0,4	3,0	2,0	-0,1	0,2	-0,2	0,6	0,5	0,2
Nederland	0,5	-0,3	2,3	1,3	0,2	0,3	1,5	2,2	-0,1	-0,3
Storbritannia	0,2	-0,1	1,7	1,2	0,1	0,1	1,4	1,5	-0,1	-0,1
Tyskland	0,8	0,4	3,1	2,4	0,2	0,4	0,8	1,3	0,3	0,2
Østerrike	-0,1	-0,4	1,5	1,1	0,4	0,5	2,1	2,3	-0,2	-0,3
<i>Sør-Europa</i>										
Italia	0,2	0,0	1,4	0,9	0,0	0,0	1,4	1,7	0,0	-0,1
Portugal	0,5	0,0	2,1	1,3	0,2	0,2	1,2	1,6	0,0	-0,1
Spania	0,2	-0,2	1,8	1,1	0,4	0,5	1,5	1,8	-0,1	-0,2
<i>EU-gj.snitt</i>	0,6	0,1	2,2	1,5	0,1	0,3	1,0	1,5	0,1	0,0
<i>OECD-gj.snitt</i>	0,1	0,2	0,7	1,7	0,1	0,1	0,5	1,3	0,0	0,1

Kilde: Dreyer Lassen og Birch Sørensen (2002)

europiske landene i gjennomsnitt får noe økt velferd som følge av reduksjonen i bedriftsskattene.

Gevinstene og kostnadene fordeler seg imidlertid svært ujevnt mellom land. Belgia, Frankrike og Tyskland, som har svært høye bedriftsskattesatser i utgangspunktet, får økt sine innenlandske investeringer sterkt og får dermed en stor andel av BNP-veksten. De nordiske landene utenom Island, som har relativt lave bedriftsskattesatser i utgangspunktet, vil derimot tape på en europeisk skattemomlegging fra kapital til arbeidskraft. Særlig Danmark kommer dårlig ut med en markert økning i arbeidsledigheten og redusert BNP og velferd.

Det første beregningsalternativet anslår at landene utenfor Europa vil tape på en ensidig reduksjon i kapitalbeskatning i Europa. Det skyldes kapitalflukt fra disse landene til Europa. Det er derfor grunn til å tro at USA og andre land utenom Europa vil redusere sin egen kapitalbeskatning som svar på reduksjonen i bedriftsskattesatsen i Europa. Konsekvensene av dette illustreres i beregningsalternativ B, hvor det antas at også OECD-landene utenom Europa reduserer skattesatsen for bedrifter med 10 pst.

I dette beregningsalternativet oppnår ikke de europeiske landene noen velferdsgevinst, mens OECD-landene samlet får noe økt velferd. Sammenlignet med alternativ A kommer de europeiske landene samlet dårligere ut fordi netto kapitalinnstrømming blir mindre, og dermed må skattene på arbeidsinntekter økes for å kompensere for bortfallet av proveny fra kapitalbeskatningen. Arbeidsledigheten øker derfor mer og BNP blir mindre enn i beregningsalternativ A.

Som det går fram av tabell 4.5, er Norge blant de landene som ifølge beregningene vil tape på økt skattekonkurransen, og som dermed kan ha gevinster av at skattene samordnes internasjonalt.

I beregningsalternativ C anslås virkningene av at landene i Europa informerer hverandre fullt ut om utlendingers renteinntekter, slik at bostedsprinsippet for beskatning av renteinntekter kan gjennomføres fullt ut. Velferdsvirkningene viser seg å være gjennomgående små, blant annet fordi en liten andel av husholdningenes formue er plassert i rentebærende aktiva. Mesteparten av formuen er plassert i bolig, aksjer og pensjonssparing. Beregningene viser videre at gjennomføringen av EU-direktivet om beskatning av sparing, vil medføre en betydelig lekkasje av investeringer i rentebærende papirer fra EU-landene til land utenom EU. Effekten av direktivet undergraves dermed med mindre informasjonsplikten også omfatter andre land som er attraktive for denne typen investeringer.

Som nevnt er beregningene usikre. Resultatene

er blant annet følsomme for forutsetningen om hvordan arbeidstilbudet reagerer ved en lønnsøkning. Det er forutsatt at én pst. økning i lønnen vil øke arbeidstilbudet med 0,2 pst. Dersom denne satsen øker til 0,3 pst., slik at arbeidstilbudet reagerer mer negativt på en skatteøkning, vil den positive velferdseffekten for Europa samlet i beregningsalternativ A endres til et lite velferdstap.

4.5 Sammenligning av skattenivået i Norge med andre land

Skatt er kun én av flere faktorer som avgjør bedrifters lokaliseringvalg og personers valg av bosted. Mobiliteten i skattegrunnlagene påvirkes av en rekke andre forhold, jf. avsnitt 4.3. Likevel er det grunn til å tro at skattens betydning for lokalisering-, investerings- og sparebeslutninger øker med forskjellene i den effektive beskatningen i ulike land. Det er derfor interessant å sammenligne effektive skatterater og skattenivå mellom land når en skal vurdere skattens betydning for mobiliteten i skattebasene.

Det finnes ikke én indikator som alene er godt egnet til å sammenligne skattenivået mellom land. De ulike mulige indikatorene kan si noe om enkelte forhold, men vil ofte være heftet med svakheter og kan hver for seg være misvisende. Det er derfor hensiktsmessig å bruke flere indikatorer som kan utfylle hverandre.

Det finnes en rekke ulike indikatorer på skattenivået. De forskjellige indikatorene gir også empirisk sett ganske forskjellige utslag. Det er derfor viktig å være klar over hvilke forutsetninger som ligger til grunn for de ulike metodene og resultatene, og ikke minst hvilke formål de er egnet til å si noe om.

I dette avsnittet presenteres et forholdsvis bredt sett av indikatorer med tilhørende empiriske resultater for Norge og EU-landene. Følgende indikatorer gjennomgås i avsnittene 4.5.1-4.5.4:

- Effektive skattesatser på investeringer (mikrobasert, framoverskuende skattegrunnlag)
- Formelle skattesatser (mikrobasert)
- Gjennomsnittlige skatterater (makrobasert, bakoverskuende skattegrunnlag)
- Skatter og avgifter som andel av bruttonasjonalproduktet (makrobasert)

4.5.1 Effektive skattesatser på investeringer - Mannheimstudien

Beregningene i Mannheimstudien tar utgangspunkt i en "hypotetisk" investering og den "effek-

tive skattesatsen” for investeringen beregnes ved at det tas hensyn til både skattesats og sentrale deler av skattegrunnlaget (avskrivningssatser mv.). Effektive skattesatser brukes ofte for å analysere virkningen av skattereglene på selskapenes motiver til å gjennomføre investeringer i forskjellige land. En fordel ved denne type beregninger er at de er framoverskuende, og at de kan simulere den enkelte investor som beslutningstaker. Slike beregninger har også stor grad av fleksibilitet med hensyn til forutsetninger om investeringer i ulike grupper aktiva, ulik finansierungsstruktur mv. Effektive skattesatser kan dermed, i tillegg til å foreta internasjonale sammenligninger, brukes til å illustrere effektene av et lands skattesystem i forhold til ulike næringer, investeringer og finansierungsformer.

Tabell 4.6 viser effektiv gjennomsnittsskattesats og effektiv marginalskattesats for en sammensatt investering når en kun tar hensyn til beskatningen av bedriften, og effektiv marginalskattesats når en i tillegg tar hensyn til skattleggingen på investorens hånd. Investeringen skjer i samme land som selskapet/investoren er lokalisert.

I beregningene er det lagt til en sammensatt investering, både mht. investeringsgodet (20 pst. av hhv. ervervet forretningsverdi, industrianlegg, maskiner, finansaktiva og lager) og valg av finansierungsstruktur (10 pst. ny egenkapital, 55 pst. til-

bakeholdt overskudd og 35 pst. lånefinansiering). Det er benyttet samme forutsetninger for faktisk økonomisk verdifall, inflasjon og realrente for alle land. I beregningen av den gjennomsnittlige skattesatsen, er det antatt at investeringen gir bedriften en netto realavkastning på 20 pst. før skatt (dvs. høy lønnsomhet).

Det må understrekes at slike beregninger av effektive skattesatser basert på framoverskuende skattegrunnlag må tolkes med varsomhet, ettersom de baserer seg på en rekke forenkende forutsetninger. I beregningene er det blant annet sett bort fra risiko, kostnader knyttet til framskaffelse av informasjon mv. I tillegg baserer beregningene seg på usikre og identiske antagelser om faktisk økonomisk verdifall og enkelte andre økonomiske størrelser. De effektive skattesatsene kan påvirkes til dels betydelig dersom forutsetningene endres. En kan heller ikke trekke generelle og presise konklusjoner om hvordan investeringsbeslutningene i praksis påvirkes av beskatningen.

Videre er det grunnlag for å påpeke følgende på kvalitativt grunnlag:

- Med de forutsetningene som ligger til grunn for tabell 4.6, betyr forskjellene i de formelle skattesatsene langt mer for rangeringen av landene enn forskjeller i skattegrunnlagene. Betydningen av å ha lave skattesatser sammenlignet med å ha gunstige avskrivningssatser mv. er større

Tabell 4.6 Effektive skattesatser i EU-land og i Norge. Prosent

Land	Eff. gjennomsnittsskattesats, selskap ¹	Eff. marginalskattesats, selskap ²	Eff. marginalskattesats, selskap og investor ³
Irland	10,5	11,7	56,4
Sverige	22,9	14,3	73,2
<i>Norge</i>	<i>25,5</i>	<i>19,9</i>	<i>34,4</i>
Finland	26,6	21,3	60,2
Danmark	27,3	21,6	78,4
Italia	27,6	-15,9	18,8
Østerrike	27,9	12,6	43,5
Hellas	28,0	16,9	27,8
Storbritannia	28,3	24,8	56,9
Portugal	30,7	21,0	33,8
Nederland	31,0	22,7	95,7
Spania	31,0	22,8	156,3
Luxembourg	32,2	20,7	70,3
Belgia	34,5	22,4	30,2
Frankrike	34,7	31,8	72,5
Tyskland	34,9	26,1	79,5

^{1, 2} 2001-regler for EU, hhv. tabell 2 og tabell 1 i EU kommisjonens rapport ”Towards an Internal Market without obstacles” (2001). 2003-regler for Norge

³ 1999-regler for EU, jf. tabell 9 i ”Company Taxation in the Internal Market”, Commission staff working paper (2001). 2003-regler for Norge

Kilde: EU-kommisjonen og Finansdepartementet.

jo mer lønnsom en investering er. Det skyldes at skattekredittens relative betydning synker når avkastningen stiger, fordi skattekreditten er *gitt* i forhold til avkastningen. De effektive skattesatsene i tabell 4.6 vil dermed gå mot de formelle skattesatsene når avkastningen stiger.

- Selv om en gjennomfører en rekke alternative beregninger med andre forutsetninger om finansieringsstruktur, inflasjonsutvikling mv., viser beregningene en betydelig grad av stabilitet med hensyn til hvilke land som har lav effektiv bedriftsbeskatning (typisk Irland og Sverige) og hvilke land som har høy effektiv bedriftsbeskatning (typisk Tyskland og Frankrike). Rangeringen endres imidlertid vesentlig når en også inkluderer beskatningen på eiers hånd.
- beregningene indikerer klart betydelige skattemessige forskjeller mellom EU-landene. Dette kan ifølge kommisjonen innebære lavere økonomisk vekst og dynamikk i det indre marked og innebære et potensiale for velferdsforbedringer.

For Norge viser beregningene at vi kommer godt ut ved beregningene av gjennomsnittlige effektive bedriftsskattesatser, men havner om lag i midtsjiktet ved beregning av effektive marginalsattesatser på bedriftens hånd. Hovedforklaringen på dette synes å være at avskrivningssatsene i Norge (særlig for maskininvesteringer ⁴⁾) er forholdsvis lave i en internasjonal sammenheng, noe som bidrar til en forholdsvis høy marginal skattesats. For mer lønnsomme investeringer derimot, vil de lave avskrivningssatsene få redusert betydning, mens den formelle bedriftsskattesatsen, som er lav i Norge, vil få mer innvirkning på den effektive skattesatsen og således plassere Norge i en forholdsvis gunstig posisjon.

Når vi ser skattleggingen av bedrift og eier under ett, kommer Norge relativt godt ut også i beregningen av effektive marginalsattesatser. Det skyldes at vi, i motsetning til de fleste EU-land, ikke har noen form for dobbeltbeskatning av aksjeutbytte og at RISK-reglene innebærer at det heller ikke er noen skatt på aksjegevinst som skyldes tilbakeholdt overskudd. I motsatt retning trekker det faktum at Norge har formuesskatt, mens denne skatten er avskaffet i de fleste EU-landene. Det er ikke tatt hensyn til formuesskatt i EU-studien, selv for de landene som fortsatt har slik skatt. Dette er en svakhet ved studien som gjør det vanske-

lig å sammenligne Norge med andre land. Norge beskatter formue relativt høyt sammenlignet med andre OECD-land, jf. nærmere omtale i kapittel 12. I beregningene for Norge er det heller ikke inkludert eiendomskatt, da denne er lik null i Oslo.

Det er for øvrig ikke opplagt om formuesskatt bør innarbeides i beregningene, siden betydningen av formuesskatten avhenger av hva en forutsetter om investorens formuesskatt på den alternative plasseringen til investeringen. Dersom investeringen ikke endrer investorens skattepliktige formue, vil formuesskatten heller ikke påvirke avkastningskravet til investoren. Den lave formuesverdsettelsen av bolig og ikke-børsnotert aksjer fører til at det i praksis er mulig å tilpasse seg slik at en ikke betaler formuesskatt på en marginal investering. Dersom en derimot legger til grunn at investeringens avkastning ilegges den maksimale formelle formuesskattesatsen på 1,1 pst., vil dette i disse beregningene kunne øke den effektive marginalsattesatsen med drøyt 20 prosentpoeng.

4.5.2 Formelle skattesatser på kapital og arbeid

Formelle skattesatser har en betydelig innvirkning på den effektive beskatningen, jf. avsnitt 4.5.1. De gir imidlertid et ufullstendig bilde av skattebelastningen, som også vil avhenge av grunnlaget som kommer til beskatning.

De formelle skattesatsene er uansett interessante i en sammenlikning mellom land, blant annet fordi de bestemmer verdien av ulike fradrag (for eksempel rentefradraget), og fordi de vil kunne påvirke plasseringen av multinasjonale selskapers overskudd. Multinasjonale selskaper vil gjennom internprising ha visse muligheter for å la inntekter bli beskattet i land med lavere formell skatt på næringsinntekter og la utgifter komme til fradrag i land med høyere skattesatser. I den sammenheng er det den formelle skattesatsen som er relevant.

Tabell 4.7 viser formelle skattesatser på selskapsoverskudd i 2000, på selskapets og eierens hånd. Norge har etter skattereformen i 1992 hatt en formell skattesats på selskapsoverskudd på 28 pst., noe som er en lav sats i internasjonal sammenheng.

Mange OECD-land har siden midten av 1980-årene gjennomført skattereformer som i særlig grad har berørt bedriftsbeskatningen. Et hovedmål med reformene har vært å utvide skattegrunnlagene samtidig som skattesatsene reduseres. Tabell 4.8 viser utviklingen i de formelle skattesatsene på selskapsoverskudd fra 1986 til 2002, og illustrerer de relativt store endringene som har vært foretatt i mange land.

⁴⁾ De er imidlertid høyere enn anslått økonomisk verdifall på maskiner, som i EU-studien er satt til 17,5 pst.

Tabell 4.7 Formelle satser for skatt på selskapsoverskudd. 2000

Land	På selskapets hånd	På eiers hånd	I alt
Irland	24,0	46,1	59,0
Norge	28,0	0,0	28,0
Sverige	28,0	30,0	49,6
Finland	29,0	0,0	29,0
Storbritannia	29,4	43,5	60,1
Sveits	30,0	25,0	47,5
Tsjekkia	31,0	15,0	37,0
Danmark	32,0	40,0	59,2
New Zealand	33,0	0,0	33,0
Østerrike	34,0	25,0	50,5
Nederland	35,0	60,0	74,0
Portugal	35,2	25,0	51,4
Spania	35,8	27,1	53,2
Australia	36,0	19,5	48,5
Italia	37,0	12,5	44,9
USA	39,5	46,0	67,3
Belgia	40,2	14,9	49,1
Japan	40,9	55,2	73,5
Frankrike	41,7	41,7	66,0
Tyskland ¹	42,2	10,4	48,2
Canada	43,4	33,0	62,1

¹ De formelle selskapsattsene i Tyskland er redusert etter 2000 samtidig som det er innført utbyttebeskatning. Dette vil gi lavere effektiv skattesats på selskapets hånd, og trolig også for selskap og eier under ett.
Kilde: OECD.

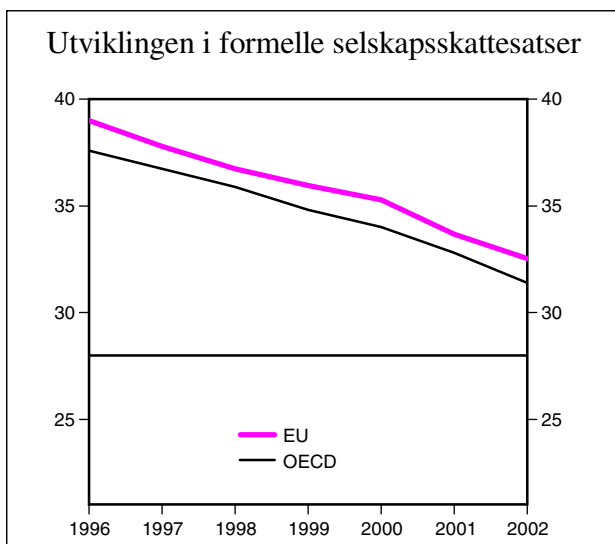
Figur 4.3 viser at utviklingen i de formelle selskapskattesatsene i EU- og OECD-landene er blitt sterkt redusert de siste 6 årene. Selv om Norge fortsatt har en lavere skattesats enn de fleste andre OECD-land, er forskjellen betydelig mindre nå

enn i midten av 1990-årene. I enkelte land vurderes det å redusere selskapskatten ytterligere. En regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe i Finland, som la fram sin rapport høsten 2002, foreslår at skatten på selskapsoverskudd reduseres fra 29 til 25 pro-

Tabell 4.8 Utvikling i formelle skattesatser for selskapsoverskudd. Norge og utvalgte OECD-land, pst.¹

Land	1986	1992	2000	2002
Frankrike	45	34	33,3	–
Italia	46	52	37	–
Tyskland	56	36/50	30/42,2	26,375/25
Norge	52	28	28	28
Sverige	52	30	28	28
Finland	50	36	29	29
Danmark	50	34	32	30
Storbritannia	35	33	30	30
Japan	62	57	30	30
New Zealand	45	33	33	33
Østerrike	30/40/50/55	30	34	34
Nederland	42	35/40	30/35	34,5
USA	15/18/30/40/46	40,5	35	35
Belgia	45	39	40,2	40,2

¹ Spesielle unntak fra de generelle satsene er ikke gjengitt i tabellen.
Kilde: OECD.



Figur 4.3 Gjennomsnittlig selskapsskattesats i OECD og EU. Prosent.

Kilde: KPMG consulting, Inc.

sent. Sveriges skattekommissjon, som la fram sin innstilling i 2002 (SOU 2002:47 Våra skatter), argumenterer for at Sverige bør ha en beredskap på å redusere selskapsskatten ned mot 25 pst. dersom viktige land innenfor EU reduserer sine selskapsskattesatser.

Tabellene 4.9-4.11 gir en oversikt over formelle marginale og gjennomsnittlige skattesatser på arbeidsinntekter i en del OECD-land i 2001. Gjennomsnittlig skattesats gir uttrykk for skatt i prosent av lønnsinntektene, mens marginalskatten uttrykker skatten på den sist opptjente kronen.

Tabell 4.9 viser høyeste direkte marginalskat-

tesats på lønnsinntekter med og uten trygdeavgift, samt innslagspunktet for den høyeste marginalskatten i pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Med direkte skattesatser menes her at en ikke har inkludert arbeidsgiveravgiften. Høyeste marginalskatt på lønnsinntekter i Norge er 55,3 pst. eksklusive arbeidsgiveravgift. Dersom en inkluderer ordinær arbeidsgiveravgift blir høyeste marginalskatt på arbeid 60,8 pst., og 64,7 pst. ved å inkludere den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter. Sammenlignet med land som Storbritannia, USA og Frankrike er høyeste skattesats på lønnsinntekter forholdsvis høy i Norge. Den er derimot noe lavere enn i de andre nordiske landene Sverige, Finland og Danmark. Høyeste marginalskatt i Island er på 43,1 pst, og dermed langt lavere enn i Norge. Den høyeste marginale skattesatsen gjør seg gjeldene på et høyere lønnsnivå (280 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn) i Norge, enn i de øvrige nordiske landene bortsett fra Island.

Tabell 4.10 viser marginalskatten for en enslig lønnstaker uten barn og med en lønnsinntekt på hhv. 67 pst., 100 pst. og 167 pst. av lønnsinntekten til en gjennomsnittlig industriarbeider. Her må det påpekes at høyeste trinn i toppskatten ikke slår inn på de valgte lønnsnivåene i tabellen. Tabellen illustrerer at de fleste landene har en progressiv beskatning av lønnsinntekter. For de fleste landene blir marginalskatten en god del høyere når det tas hensyn til arbeidsgiveravgift. Marginalskatten for Norge ligger noe lavere enn i de andre nordiske landene ved de lønnsnivåene som er inkludert i tabellen, mye fordi de høyeste satsene først slår

Tabell 4.9 Høyeste direkte marginale skatterater på lønnsinntekter for utvalgte OECD-land. Prosent. 2001

	Inntektsskatt	Inntektsskatt medregnet trygdeavgift	Innslagspunkt for høyeste marginalskatt i pst. av gj.sn. industriarbeiderlønn
Storbritannia	40	40	180 pst.
Island	43,1	43,1	170 pst.
Italia	45,9	45,9	370 pst.
USA	46,1	47,5	940 pst.
Irland	42	48	110 pst.
Spania	48	48	480 pst.
Frankrike	47,3	48,1	610 pst.
Tyskland	51,2	51,2	180 pst.
Nederland	52	52	170 pst.
Norge	47,5	55,3	280 pst.
Sverige	58,2	58,2	168 pst.
Finland	52,5	59,1	215 pst.
Danmark	54,3	63,3	110 pst.
Belgia	52,1	65,2	260 pst.

Kilde: OECD.

inn på forholdsvis høye lønnsinntekter, jf. tabell 4.9.

Tabell 4.11 viser gjennomsnittsskatt i prosent

av brutto lønnskostnader ved ulike lønnsnivå, med og uten arbeidsgiveravgift. Overføringer er trukket fra i beregningene av gjennomsnittsskatten. Tabel-

Tabell 4.10 Høyeste direkte marginalsatt på ulike lønnsnivå for en enslig lønnstaker uten barn i Norge og utvalgte OECD-land. Prosent. 2001

Lønnsinntekt i pst. av gj.sn. lønnsinntekt ²	Marginalsatt medregnet inntektsskatt og trygdeavgift			Marginalsatt medregnet inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift ¹		
	67	100	167	67	100	167
Storbritannia	32	32	22	39,2	39,2	30,3
USA	29,5	29,5	42,0	34,5	34,5	46,1
Spania	33,1	28,8	32,9	48,8	45,5	48,6
Tyskland	50,2	56,5	48,9	58,7	63,9	48,9
Irland	24,0	26,0	44,6	30,0	33,9	50,5
Nederland	44,9	45	52	53,5	51	52
Frankrike	26,6	33,6	36,1	62,6	53,0	53,6
Norge	35,8	35,8	49,3	43,1	43,1	55,1
Italia	31,8	39,1	46,0	49,1	54,5	59,7
Finland	41,1	46,8	52,5	52,9	57,4	62,0
Sverige	37,2	34,2	50,5	52,7	50,4	62,8
Danmark	44,9	50,4	63,3	44,9	50,4	63,3
Belgia	53,7	55,1	60,1	65,6	66,7	70,4

¹ Marginalsatt er regnet i forhold til samlede lønnsutgifter definert som summen av utbetalt lønn og arbeidsgiveravgift.

² Gjennomsnittlig lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen for en industriarbeider.

Kilde: OECD.

Tabell 4.11 Gjennomsnittsskatt på ulike lønnsnivå for en enslig lønnstaker uten barn i Norge og utvalgte OECD-land. Prosent. 2001

Lønnsinntekt i pst. av gj.sn. lønnsinntekt ²	Gj.sn.skatt medregnet inntektsskatt og trygdeavgift			Gj.sn.skatt medregnet inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift ¹		
	67	100	167	67	100	167
Storbritannia	19	23,3	26,1	24,8	29,7	32,9
Irland	10,4	16,9	28,1	17,4	25,8	35,8
USA	22,2	24,6	31,1	27,7	30	36
Nederland	26,8	33	34,8	36,8	42,3	40,2
Spania	13	18,9	23,9	33,4	37,9	41,7
Norge	25,6	29	37	34	37	44
Italia	23,6	27,9	33,2	42,9	46,2	50,1
Frankrike	21	27	30,7	38,5	48,3	50,7
Danmark	40,6	43,8	51,3	41,1	44,2	51,5
Finland	26,2	32,4	39,7	41	45,9	51,7
Sverige	29,6	31,7	38	47	48,6	53,3
Tyskland	34,3	40,6	47,4	45,4	50,7	55,5
Belgia	34,1	41,7	48,8	49,2	55,6	61,4

¹ Gjennomsnittsskatten er summen av inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift (minus ev. kontantstønader) i pst. av samlede lønnskostnader (summen av lønn og arbeidsgiveravgift).

² Gjennomsnittlig lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen for en industriarbeider.

Kilde: OECD.

len viser at Norge har lavere gjennomsnittsskatt for en enslig lønnstaker på de ulike lønnsnivåene enn de fleste av de andre landene. Gjennomsnittsskatten (inkl. arbeidsgiveravgift) ved et lønnsnivå på 167 pst. av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn ligger på vel 44 pst. i Norge og over 55 pst. i Sverige. Her må det også påpekes at trinn 2 i toppskatten og den høyeste arbeidsgiveravgiften ikke slår inn på de valgte lønnsnivåene i tabellen.

Sammenholdt med tabell 4.8, viser tabellene 4.9-4.11 at de fleste OECD-land har lavere formelle skattesatser på kapital- og næringsinntekter enn på arbeidsinntekter.

I tabellene 4.9-4.11 er ikke forbruksavgifter inkludert i beregningene. Forbruksavgifter er en viktig del av den samlede skattebelastningen. På grunn av relativt høye forbruksavgifter ville Norge kommet dårligere ut dersom en inkluderte forbruksavgifter enn i tilfellet hvor disse er utelatt. For en sammenligning av gjennomsnittsskatt for lønnstakere inkludert arbeidsgiveravgift og forbruksavgifter i prosent av lønn, vises til figur 11.4 i NOU 2001:29 Best i test?

4.5.3 Effektive gjennomsnittsskatter basert på bakoverskuende skattegrunnlag

En indikator som i likhet med skatt som andel av BNP, tar utgangspunkt i aggregerte statistiske størrelser, er effektive gjennomsnittsskatter beregnet med utgangspunkt i faktisk oppnådd resultat. Disse beregnes som samlede skatteinntekter fra ulike skatter i prosent av de korresponderende skattegrunnlagene. På denne måten tas det implisitt hensyn til forhold som påvirker skattegrunnlagene. Beregningene kan dermed si noe om den samlede skattebyrden på ulike innsatsfaktorer, grupper av skattytere mv. Ved at beregningene baseres på historiske tall, vil de påvirkes av forhold som ikke er relevante for framtidige beslutninger – for eksempel den historiske konjunkturutviklingen, muligheten for å utnytte framførbare underskudd og hvor i investeringscyklusen bedriftene faktisk befinner seg mv. Slike beregninger er dermed mindre egnet til å si noe om skattereglenes virkning på for eksempel investeringsmotive eller finansieringsformer.

Det finnes flere empiriske undersøkelser som

Tabell 4.12 Gjennomsnittlig effektiv skatt på arbeid (med og uten forbruksavgifter) og kapital for perioden 1991-1997. Prosent

Land	Kapitalinntekt ¹	Arbeidsinntekt	Arbeidsinntekt inkl. forbruksavgifter
Australia	28,0	22,6	27,3
Belgia	30,8	39,7	51,0
Canada	38,6	28,7	38,0
Danmark	29,1	42,8	57,5
Finland	19,6	44,5	57,1
Frankrike	23,6	40,2	51,0
Irland	18,7	25,1	42,1
Italia	31,0	36,3	46,5
Japan	32,6	24,0	29,0
Nederland	24,7	41,0	52,0
New Zealand	34,9	24,2	39,2
Norge	20,2	35,5	52,9
Portugal	18,3	22,7	38,6
Spania	20,6	30,4	39,9
Sveits	25,1	30,2	36,1
Storbritannia	38,4	21,0	34,3
Sverige	30,5	48,5	58,1
Tsjekkia	23,1	36,4	50,8
Tyskland	19,9	35,9	46,0
USA	31,1	22,6	27,3
Østerrike	18,9	41,8	53,5

¹ Kapitalinntekter i nevneren regnes ekskl. kapitalslit. Siden det er en betydelig variasjon i definisjonen av kapitalslit i de ulike landenes nasjonalregnskap, vil en sammenligning mellom land inklusive kapitalslit være mindre relevant. Dette innebærer imidlertid at skatteratene for kapital blir for lave for det enkelte land.

prøver å beregne effektive gjennomsnittlige skatterater på hhv. arbeid, kapital, virksomhet og konsum, med utgangspunkt i Nasjonalregnskapsstatistikk eller i OECDs Revenue Statistics. Det er imidlertid betydelige måleproblemer forbundet med å beregne slike effektive gjennomsnittlige skattesatser, og OECD har foreløpig kun publisert enkelte problemnotater på området.

I tabell 4.12 presenteres OECDs beregninger av effektiv gjennomsnittsskatt på kapital- og arbeidsinntekter.

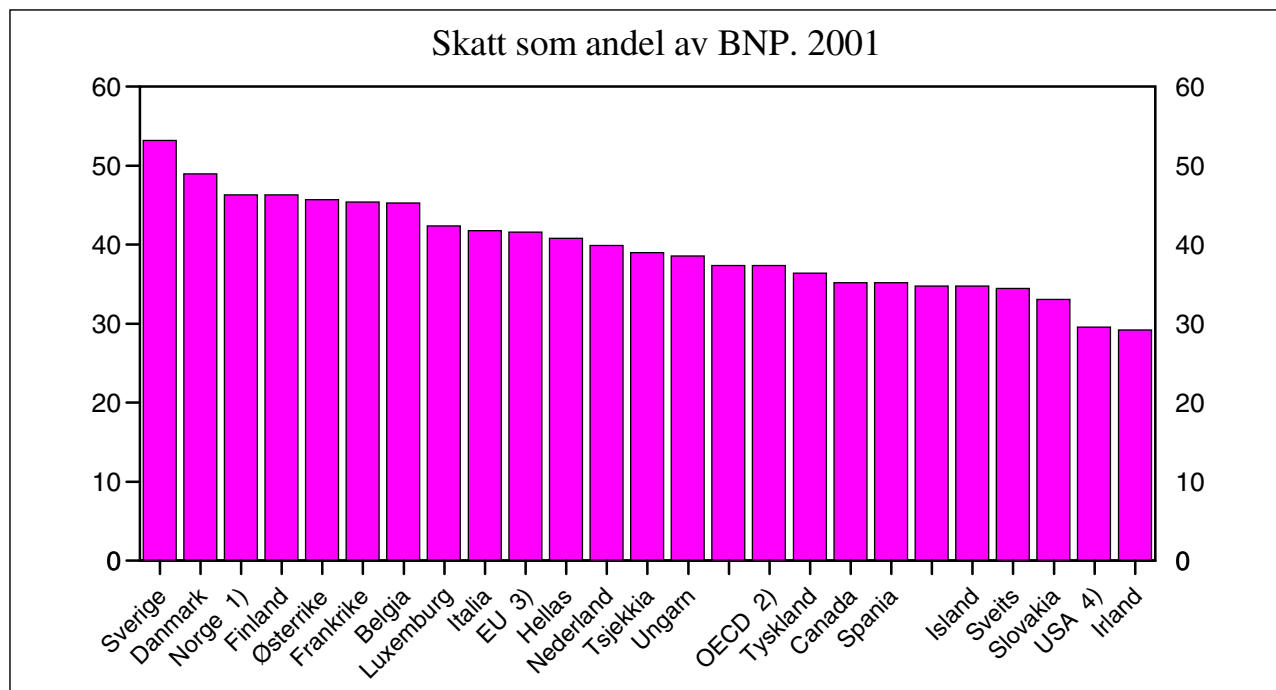
Beregningene viser at Norge ligger om lag i midtsjiktet i OECD når en foretar beregninger for kapital og for arbeidsinntekt utenom forbruksskatter. Når forbruksavgifter inkluderes, framstår den effektive skattleggingen av arbeid i Norge som forholdsvis høy sammenlignet med andre OECD-land. Dette illustrerer at forbruksavgifter utgjør en større andel av skatte- og avgiftsinntektene enn i de fleste andre OECD-land. Årsaken til at den effektive gjennomsnittsskatten på kapital i Norge er lavere enn den formelle satsen på 28 pst., er at man her har beregnet skatteinntektene i prosent av brutto overskudd før avskrivninger.

4.5.4 Skatt som andel av BNP

Samlede skatter og avgifter som andel av BNP er først og fremst egnet til å si noe om hvor stor del

av verdiskapingen i et land som kanaliseres via det offentlige. Skatt som andel av BNP sier ikke noe om de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å kreve inn skatter, og vil også av andre grunner være misvisende som grunnlag for sammenlikninger av skattenivået mellom land. Se avsnitt 4.6 i Nasjonalbudsjettet 2002 for en nærmere drøfting av skatt som andel av BNP.

I Norge har det i tillegg vært en diskusjon om hvorvidt skatteandelen for Norge bør regnes inklusive eller eksklusiv petroleumssektoren når en sammenlikner med andre land. Det skyldes at Norge har en spesiell næringsstruktur med betydelig verdiskaping i petroleumssektoren. Petroleumssektoren er kjennetegnet ved en meravkastning (grunnrente) som er gjenstand for en særskilt grunnrentebeskatning. Det er usikkert om en bør foreta en slik justering av skatt som andel av BNP, siden dette målet uansett gir relativt begrenset informasjon om skattesystemene i ulike land. I Nasjonalbudsjettet for 2002 presenterer departementet likevel beregninger basert på en ny metode for å korrigere for petroleumssektoren, der en fjerner bidraget fra meravkastningen i sektoren til skatteinntektene og til verdiskapingen. Den oljekorrigerede skatteandelen gjenspeiler da skatten på den normale verdiskapingen, og er i den forstand mer sammenliknbar med andre land. Det er imidlertid også svakheter ved denne indikatoren.



Figur 4.4 Skatt som andel av BNP. Prosent. 2001

¹⁾ Korrigert for meravkastningen i petroleumssektoren.

²⁾, ³⁾, ⁴⁾ Tall for USA, EU og OECD er 2000-tall.

Figur 4.4 viser skatt som andel av BNP for Norge med og uten oljekorreksjon, sammenlignet med en del OECD-land i 2001. Med unntak av tallene for Norge, er alle tallene beregnet av OECD. OECDs statistikk tar foreløpig utgangspunkt i bokførte skatte- og avgiftsinntekter. For Norge er påløpte skatte- og avgiftsinntekter lagt til grunn. Det skyldes at bokførte skatteinntekter gir et feilaktig bilde av norsk skattnivå når petroleumssektoren er inkludert, i perioder der skatteinntektene endres betydelig.

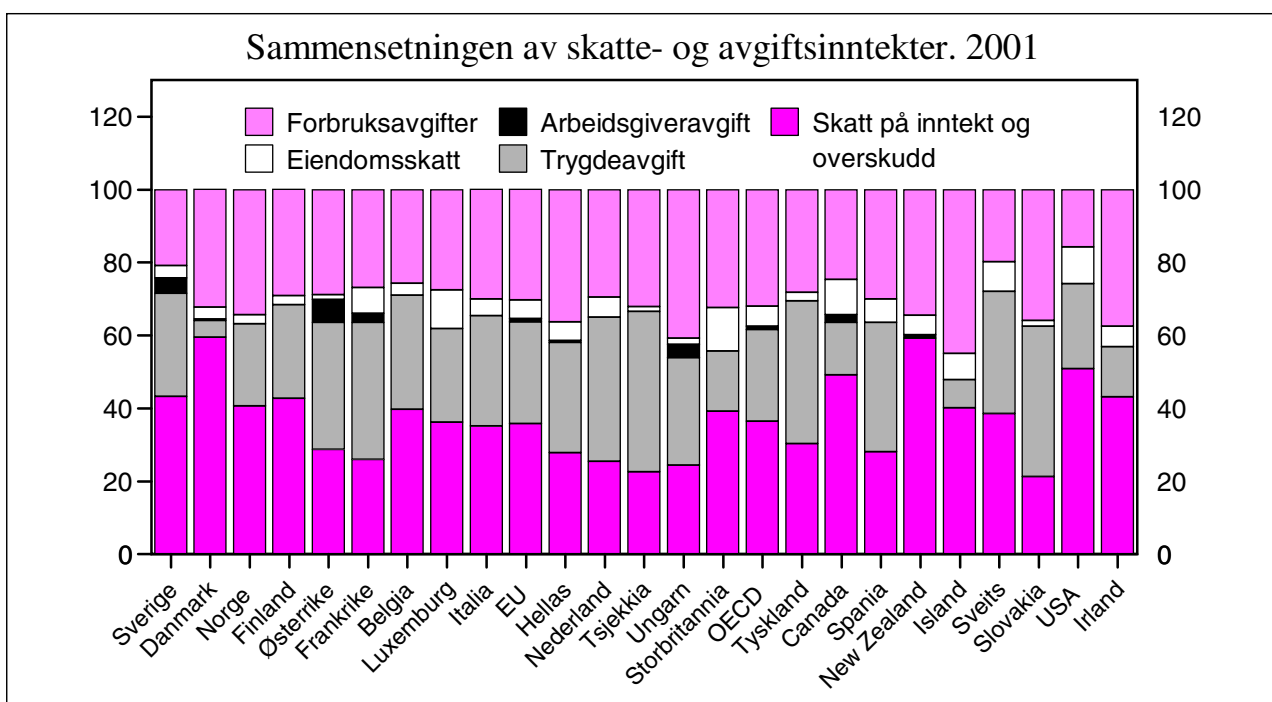
Skattnivået i Norge målt som andel av BNP var 46,3 pst. når en korrigerer for meravkastningen i petroleumssektoren. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for EU (41,6 pst.), samme som Finland (46,3 pst.), men noe lavere enn Sverige (53,2 pst.) og Danmark (49 pst.). Dersom en ser på hele økonomien, inklusive petroleumssektoren, synker skatteandelen for Norge til 44,9 pst.

Figur 4.5 viser sammensetningen av skatte- og avgiftsinntektene for Norge, EU, OECD og en rekke OECD-land i 2000. I OECD-landene er skatt på inntekt og overskudd jevnt over den viktigste kilden til skatteinntekter. Det norske skatte- og avgiftssystemet skiller seg til en viss grad ut ved at en relativt høy andel av skatte- og avgiftsinntektene kommer fra merverdiavgift og særavgifter. Avgifter på varer og tjenester utgjorde 34,4 pst. av skatteinntektene i 2000, mot 30 pst. i EU og 31,6 pst. i OECD. Skatt på formue og eiendom utgjorde 2,4 pst. i Norge, noe som er lavt i internasjonal sam-

menheng. Det er spesielt skatt på eiendom som til dels er vesentlig høyere i mange OECD-land enn i Norge, mens Norge er ett av relativt få OECD-land som har formuesskatt.

Referanser

- Bartelsman, E. og R. Beetsma (2000): "Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries", Department of Economics, University of Amsterdam
- Besley, T., R. Griffith og A. Klemm (2001): "Empirical evidence on fiscal interdependence in OECD Countries" Presentert på konferansen "World Tax Competition", IFS, London, mai
- Bloom, N. and R. Griffith (2001): "The internationalisation of UK R&D" *Fiscal Studies*, Vol. 22, No. 3, 337-335
- Braunerhjelm, P., R. Faini, V.D. Norman, F. Ruane, F. og P. Seabright (2000): "Integration and the regions of Europe: How the right policies can prevent polarization", Monitoring European Integration, CEPR
- Bretschger, L. og H. Hettich (2002): "Globalisation, Capital Mobility and Tax Competition: Theory and Evidence for OECD Countries", *European Journal of Political Economy*
- Cummins, J.G. og R.G. Hubbard (1995): "The tax sensitivity of foreign direct investment: evidence from firm level panel data", in M. Feld-



Figur 4.5 Sammensetning av skatter og avgifter. Prosent. 2001
Kilde: OECD.

- stein ed. *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, 123-147
- Commission of the European Communities (2001): "Company Taxation in the Internal Market", Commission staff working paper
- Commission of the European Communities (2001): "Towards an Internal Market without tax obstacles", COM (2001) 582
- Dansk økonomisk råd (2001): Dansk økonomi for år 2001, København
- De Mooij, R.A. og S. Ederveen (2001): "Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research", OECB conference, Oktober 2001, Haag
- Devereux, M.P. og H. Freeman (1995): "The impact of tax on foreign direct investment: empirical evidence and the implications for tax integration schemes", *International Tax and Public Finance*, 2, 85-106
- Devereux, M.P. og R. Griffith (1998): "Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals", *Journal of Public Economics*, 68, 335-367
- Devereux, M.P., B. Lockwood og M. Redoano (2001): "Do Countries Compete on Corporate Tax Rates?" Presentert på konferansen "World Tax Competition", IFS, London, mai
- Devereux, M.P., R. Griffith og A. Klemm (2001): "Have Taxes on Mobile Capital Declined?" Presentert på konferansen "World Tax Competition", IFS, London, mai
- Dreyer Lassen, D. og P.B. Sørensen (2002): "Financing the Nordic Welfare States: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic Countries", Rapport til Nordisk Ministerråd
- Grubert, H. og J. Mutti (1991): "Taxes, tariffs and transfer pricing in multinational corporate decision making", *Review of Economics and Statistics*, 73, 285-293
- Hagen, K.P., P. Heum, J.I. Haaland, K.H.M. Knarvik og V. Norman (2002): Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk, Fagbokforlaget
- Hines, J.R. (1993): On the sensitivity of R&D to delicate tax changes: the behaviour of US multinationals in the 1980s" in Giovannini, Hubbard and Slemrod (eds) *Studies in International Taxation*, University of Chicago Press: Chicago, 149-194
- Hines, J.R. og E. Rice (1994): "Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business", *Quarterly Journal of Economics*, 109, 149-182
- Kemsley, D. (1998): "The effect of taxes on production location", *Journal of Accounting research*, 36, 321-341
- Matsen, E. og Ø. Thøgersen (2002): "To what extent is capital really internationally mobile? Assessment from a Norwegian perspective", SNF-rapport 28/2002
- NOU 1996:17 I Norge – for tiden?
- NOU 2001:29 Best i test?
- Pedersen, P.J., M. Røed og L. Schrøder (2003): "Emigration from the Scandinavian welfare states", Kommer i T.M. Andersen (ed.) "Alternatives for Welfare Policy: Reconciling policy goals, demographic change and internationalisation", Cambridge University Press
- Rodrik, D. (1998): "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106: 997-1032
- Schelderup G. (2002): "International Capital Mobility and Taxation of Portfolio Investments", *Swedish Economic Policy Review* 9(1)
- Slemrod, J. (1990): "The effects of Foreign Direct Investment in the United States: evidence from a cross-country comparison", I A. Razin og J. Slemrod ed. *Taxation in the Global Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 79-117
- Slemrod, J. (2001): "Are Corporate Tax Rates, or Countries, Converging?" Presentert på konferansen "World Tax Competition", IFS, London, mai
- SOU 2002: 47 Våra skatter
- Wheeler, D. og A. Mody (1992): "International Investment Location Decisions", *Journal of International Economics*, 33, 57-76

Kapittel 5

Skatte- og avgiftssystemet - oppgaver og hovedprinsipper

5.1 Innledning

I utvalgets mandat heter det bl.a.:

”De viktigste målene for skatte- og avgiftspolitikken er å bidra til offentlige inntekter, utjevning av inntekter og levekår og til effektiv ressursutnyttelse. På bakgrunn av bl.a. disse overordnede målene bes utvalget om å vurdere arbeidsdelingen mellom de ulike delene av skatte- og avgiftspolitikken, og mellom skattepolitikken og andre politikkområder.

Utvalget skal spesielt vurdere hvordan hovedprinsippene for inntekts- og formuesbeskatningen bør utformes. I disse vurderingene må det tas hensyn til følgende:

- i. En effektiv ressursutnyttelse. Skatte- og avgiftsreglene bør utformes med sikte på å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning lave, dvs. det bør være et best mulig samsvar mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det kan blant annet tilsi størst mulig grad av skattemessig nøytralitet og likebehandling av ulike typer kapital og næringer, og at skattingen bør være uavhengig av om inntektene opptjenes av privatpersoner eller selskaper, og uavhengig av hvordan investeringer finansieres. Videre må en ta hensyn til hvilken virkning beskatningen har på etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft.
- ii. Fordeling. Skatte- og avgiftssystemet skal, sammen med bl.a. overføringssystemet og en økonomisk politikk for full sysselsetting, bidra til en utjevning av inntektsforskjeller. Det bør vurderes hvilke elementer i skatte- og avgiftssystemet som er mest effektive som fordelingspolitiske virkemidler, med særlig vekt på tiltak overfor lavinnteksgrupper.
- iii. Internasjonal mobilitet. Det skal vurderes om skatte- og avgiftssystemet er godt nok tilpasset økt internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft, og at bedrifter kan være lokalisert i mange land.
- iv. Enkelhet. Skatte- og avgiftsreglene bør være enkle og oversiktlige, bl.a. for å redusere de administrative kostnadene og mulighetene for rent skattemotiverte disposisjo-

ner. En må herunder ta nødvendig hensyn til at myndighetene har begrenset informasjon om skattyterne og om hvilke enkeltdisposisjoner som er mest lønnsomme. Skattyterne bør stimuleres til å benytte ressursene til produktive formål i stedet for til skatteplanlegging.”

For å kunne drøfte skatte- og avgiftssystemets utforming, og ikke minst arbeidsdelingen mellom skatte- og avgiftspolitikken på den ene siden og øvrige offentlige virkemidler på den andre, er det nødvendig å klargjøre hvilke oppgaver offentlig sektor skal ivareta. Dette gjøres kort i avsnitt 5.2 nedenfor.

I avsnitt 5.3 drøfter utvalget hvilke offentlige oppgaver som skal tillegges skatte- og avgiftssystemet. Deretter gis det en drøfting av de mer overordnede prinsippene som skatte- og avgiftsreglene bør bygge på i en liten, åpen økonomi.

Virkemidler gjennom skatte- og avgiftssystemet er i praksis et alternativ til direkte støtte på en rekke områder. Utvalget drøfter derfor først på generelt grunnlag egenskaper ved hhv. skatter og avgifter og direkte virkemidler i avsnitt 5.4. Deretter gir utvalget en grundigere vurdering av dette spørsmålet på noen utvalgte politikkområder: fordelingspolitikk (avsnitt 5.5), korrigerende av markedsvekt (avsnitt 5.6), distrikts- og næringspolitikk (avsnitt 5.7), skattefavourisering av mottakere av enkelte sosiale ytelser (avsnitt 5.8), skattesubsidier i personbeskatningen (avsnitt 5.9) og konjunkturstyring (avsnitt 5.10).

5.2 Kort om hovedoppgavene til offentlig sektor

Offentlig sektors oppgaver kan deles i tre: For det første skal det offentlige tilby såkalte kollektive goder (fellesgoder). Det karakteristiske ved slike goder er at produksjonskostnadene er uavhengig av hvor mange som får tilgang til godet, og at det ikke er mulig å ekskludere noen fra å bruke godet. Det er dermed i utgangspunktet enten lite ønskelig eller ikke mulig med (full) brukerbetaling for fellesgoder, slik at offentlig finansiering

blir nødvendig. Eksempler på fellesgoder er politi og rettsvesen, infrastruktur, forsvar og grunnleggende kunnskapsproduksjon. For det andre er det en offentlig oppgave å korrigere for andre former for markedssvikt, blant annet ved å fremme effektiv konkurranse og begrense negative virkninger av produksjon og forbruk, bl.a. på miljøet. For det tredje er det allment akseptert at det offentlige driver fordelingspolitikk.

Velferdsstaten, slik den er utviklet i bl.a. de nordiske landene, er imidlertid tillagt mer omfattende oppgaver enn dem som er nevnt ovenfor.¹⁾ Det er ikke mulig å gi en enkel karakteristikkk av hva en velferdsstat er, men Sandmo (1991) hevder at en utviklet velferdsstat ofte er kjennetegnet ved at den

- sikrer alle en minsteinntekt
- bidrar til sosial forsikring som gir (delvis) kompensasjon ved inntektsbortfall som følge av arbeidsledighet, sykdom, uførhet mv.
- sikrer alle tilgang på enkelte velferdsgoder som helse og utdanning gratis eller til sterkt subsidierte priser.

I praksis går den norske velferdsstaten lenger enn bare å sikre visse minimumsstandarder. Ikke minst har de fordelingspolitiske ambisjonene gått vesentlig lengre enn å sikre minimumsinntekter, bl.a. gjennom forsøk på omfattende omfordeling av inntekt fra høyinnteksgrupper til lavinnteksgrupper. De fleste velferdsordningene er universelle (omfatter hele befolkningen) og rettighetene er ofte lovfestet og knyttet til det enkelte individet uavhengig av familiestatus. Det er lagt stor vekt på likhet, både i form av like muligheter (tilgang på utdanning, helsetjenester mv.) og resultatlikhet (små inntektsforskjeller, lik tilgang på tjenester uansett hvor en bor i landet osv.).

Det offentlige har også en viktig rolle i finansieringen av alderspensjoner, i hovedsak i form av såkalte Pay-as-you-go (PAYG)-systemer der pensjonsutbetalingene er løpende finansiert gjennom skattlegging av den arbeidende delen av befolkningen.

Den norske staten har i tillegg et betydelig næringsøkonomisk engasjement, dels i form av statlig støtte til privat næringsvirksomhet, først og fremst landbruket, og dels i form av omfattende eierskap i næringslivet. Motivene for eierskapet har vært mange og varierende over tid. Den his-

toriske begrunnelsen for eierskapet i de enkelte selskapene er imidlertid blitt svekket etter hvert. For enkelte bedrifter har de politiske målene med eierskapet falt bort. For andre ivaretas de samfunnsmessige hensynene nå gjennom inngrep og regulering av markedene.

5.3 Generelt om skatte- og avgiftssystemets rolle og utforming

5.3.1 Oppgaver som er tillagt skatte- og avgiftssystemet

Skatte- og avgiftssystemet blir gjerne tillagt følgende tre hovedoppgaver:

- *Proveny*. Beskatningen skal skaffe det offentlige inntekter til å finansiere offentlig virksomhet og overføringer.
- *Fordeling*. Beskatningen skal påvirke inntektsfordelingen mellom personer, slik at forskjellene i disponibel inntekt reduseres.
- *Korrigerende av markedssvikt*. Noen skatter og avgifter kan fremme en mer effektiv ressursbruk, for eksempel miljøavgifter, gjennom å internalisere eksterne virkninger av ulike aktiviteter.

Historisk sett har skatte- og avgiftssystemet i Norge i tillegg vært benyttet i forsøk på å oppnå mange andre målsettinger, både brede og generelle mål og svært detaljerte og situasjonsbestemte mål. Skatte- og avgiftspolitikken benyttes idag som virkemiddel på følgende områder:

- Redusere helseskadelig atferd (alkohol- og tobakkavgifter).
- Øke verdien av pensjoner og enkelte andre offentlige ytelser (lav skatt på alders- og uførepensjon og på overgangsstonad til enslige forsørgere, skattefri barnetrygd, kontantstøtte, sosialhjelp mv., foreldrefradrag).
- Distriktpolitikk (regionalt differensiert arbeidsgiveravgift, lavere personskatt og enkelte særskilte avgiftsfritak i Nord-Troms og Finnmark).
- Næringspolitikk (gunstige skatteregler for primærnæringene og rederinæringen, lempelige regler for delingspliktige, sjømannsfradrag, skattefradrag for FoU, fritak for el-avgift og enkelte miljøavgifter for (deler av) industrien, fritak eller nullsats i merverdiavgiftssystemet for enkelte varer og tjenester mv.).
- Konjunkturstyring, spesielt at skatteøkninger begrunnes med at det er behov for å holde et "stramt" budsjett.

¹⁾ Denne problemstillingen er også drøftet i en rapport som David Dreyer Lassen og Peter Birch Sørensen har skrevet på oppdrag av Nordisk Ministerråd: "Financing the Nordic Welfare States – The challenge of Globalization to Taxation in the Nordic countries".

Særskilte skattelettelser er også gitt andre begrunnelser enn dette. Nullsatsen i merverdiavgiftssystemet for aviser, bøker mv. gis noen ganger en kulturpolitisk begrunnelse, mens skatteklasse 2 i sin tid ble gitt en familiepolitisk begrunnelse. Det er også nylig innført et skattefradrag for bidrag til frivillige organisasjoner, som er begrunnet ut fra et ønske om å stimulere til privat støtte til slike organisasjoner.

5.3.2 Skatte- og avgiftssystemets viktigste rolle er som inntektskilde

Selv om skatte- og avgiftssystemet er tiltenkt mange funksjoner, er hovedoppgaven å finansiere offentlig sektor. De omfattende oppgavene som pålegges offentlig sektor, forklarer hvorfor skatte- og avgiftsnivået, regnet som andel av BNP, er relativt høyt i Norge. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere omfanget av offentlig sektor, og om den samfunnsøkonomiske nytten av offentlige utgifter på marginen står i forhold til kostnadene ved økt skattlegging. Slike vurderinger vil uansett være gjenstand for politiske vurderinger.

Utvalget legger til grunn at ambisiøse mål for offentlig sektors oppgaver må ledsages av et skattesystem som gir relativt høye skatteinntekter. I den forbindelse vil utvalget vise til at når mandatet åpner for forslag som kan innebære netto skatte- og avgiftslettelser på inntil 8-10 mrd. kroner, utgjør dette under 2 pst. av samlede skatte- og avgiftsinntekter fra Fastlands-Norge.

Utvalget vil derfor understreke at uansett hvor omfattende skattelettelser som blir vedtatt de nærmeste årene, må hovedelementene i skatte- og avgiftssystemet rettes inn mot å sikre det offentlige inntekter. Når en i den politiske debatten kan oppleve at enkelte skatter og avgifter diskrediteres med henvisning til at de "bare" har som oppgave å gi offentlige inntekter, kan det være på sin plass å påpeke at dette ikke er en uvesentlig oppgave i Norge.

Skatte- og avgiftssystemets oppgave med å gi det offentlige inntekter, kan komme i konflikt med ønsker om å bruke skattesystemet til å oppnå andre mål. Det skyldes at offentlige budsjetter over tid må balansere. For et gitt nivå på de offentlige skatteinntektene, vil skattelettelser til noen utvalgte grupper innebære at skattesatsene for andre grupper må øke. Alternativet er å finansiere disse skattelettelsene med kutt i offentlige utgifter, normalt på områder som rammer andre enn dem som nyter godt av skattelettelsen. Det er dermed ikke mulig å bruke skattesystemet aktivt til å oppnå mange målsetninger, uten at en enten reduserer ambisjonsni-

vået for hva offentlig sektor skal drive med, eller er villig til å la noen betale gjennom høyere skatter eller reduserte ytelser.

Ettersom Norge er en liten, åpen økonomi, kan også andre lands skatte- og avgiftspolitikker i noen grad begrense Norges handlingsfrihet i skatte- og avgiftspolitikken. Dersom skatte- og avgiftsnivået må reduseres i årene framover som følge av internasjonaliseringen, blir det enda viktigere å ha en grundig drøfting av hvilke oppgaver skatte- og avgiftssystemet er mest egnet til å ivareta. Hovedparten av dette kapitlet dreier seg derfor om å drøfte hvor godt skatte- og avgiftssystemet er egnet som virkemiddel for å oppnå andre mål enn å gi inntekter til det offentlige.

5.3.3 Kort om retningslinjer for utforming av skatte- og avgiftspolitikken

Skatter og avgifter påvirker normalt atferden til dem som skal betale skattene. Økt skatt på en vare fører for eksempel normalt til at det blir kjøpt (og dermed produsert) mindre av denne varen. Tilsvarende blir det mindre lønnsomt å jobbe eller å sette penger i banken dersom en del av avkastningen av dette trekkes inn i form av skatt.

I noen tilfeller vil imidlertid skatter og avgifter kunne føre til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, for eksempel dersom avgiften fører til reduksjon av miljøskadelige utslipp. I slike tilfeller er det nettopp intensjonen at en skatt skal påvirke atferden i en, for samfunnet, ønsket retning.

På bakgrunn av grunnleggende økonomiske prinsipper er det mulig å trekke opp enkelte retningslinjer for hvordan skatte- og avgiftssystemet bør utformes:

- Først benyttes markedskorrigerende skatter, først og fremst fordi det bidrar til en mer effektiv ressursbruk. I tillegg kan det gi det offentlige inntekter.
- Deretter benyttes nøytrale skatter så langt det er mulig, dvs. skatter som ikke påvirker produsenters og forbrukeres økonomiske valg. Ett eksempel er grunnrenteskatter (i Norge har vi grunnrenteskatt i petroleums- og kraftsektoren).
- Til slutt brukes vridende skatter for å oppnå det ønskede nivået på skatteinntektene. Ved utformingen av de vridende skattene er det isolert sett ønskelig å få det samlede effektivitetstapet så lavt som mulig, men en må samtidig ta hensyn til fordelingsvirkningene av skattesystemet. I praksis må myndighetene normalt foreta en avveining av hensynet til effektiv ressursbruk

og hensynet til fordeling, ettersom økt vektlegging av det ene hensynet gjør det vanskeligere å oppnå det andre. Denne avveiningen blir ytterligere komplisert dersom en i tillegg skal oppnå en rekke andre målsetninger ved hjelp av skatte- og avgiftssystemet.

Vridende skatter og avgifter har samfunnsøkonomiske kostnader ved at de fører til at den prisen som en kjøper må betale for en vare eller tjeneste, er høyere enn de reelle kostnadene ved å tilby/produsere denne varen eller tjenesten. Arbeidskraft, kapital og naturressurser blir da utnyttet mindre effektivt enn dersom de ikke var blitt skattlagt. Det skyldes at bruken av disse ressursene i noen grad blir styrt av skatter og avgifter og ikke av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, som er avledet fra forbrukernes betalingsvillighet og produsentenes reelle kostnader. Etter utvalgets syn bør det være et sentralt mål å holde de samfunnsøkonomiske skattekostnadene så lave som mulig. Med utgangspunkt i økonomisk teori kan en utlede noen generelle retningslinjer for hvordan skatter og avgifter bør utformes, dersom en ønsker å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging så lave som mulig:

- Skatter og avgifter bør utformes slik at det er høyere skatt i de markedene der tilbud eller etterspørsel påvirkes lite av skatten, enn i markeder der påvirkningen er stor.
- Det er bedre å ha moderate skattesatser på flere ulike og relativt brede skattegrunnlag enn å ha høye skattesatser på få eller smale skattegrunnlag. Det skyldes at effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen.
- Skatter og avgifter bør i minst mulig grad påvirke produksjonsbeslutningene, dvs. at produksjonen bør innrettes slik at den samlede verdiskapingen blir størst mulig for en gitt tilgang på innsatsfaktorer.

Den første retningslinjen kan blant annet forklare hvorfor det kan være fornuftig å ha lavere skatt på kapital enn på arbeid, siden kapitalen er mer mobil over landegrensene enn arbeidskraft. Det kan også innebære at det bør være høyere avgifter på enkelte varer og tjenester enn på andre. Den andre retningslinjen var sentral i arbeidet med skattereformen av 1992, da det ble lagt stor vekt på å redusere skattesatsene og sanere ulike særskilte skattefradrag. Den tredje retningslinjen innebærer blant annet at en skal legge stor vekt på nøytralitet i bedriftsbeskatningen, da det vil bidra til at den samfunnsøkonomiske avkastning

gen av investeringene (verdiskapingen) blir høyere.²⁾

5.3.4 Erfaringer fra skattereformen

Som påpekt ovenfor, kan en fra økonomisk teori utlede at skatter og avgifter bør utformes slik at de i minst mulig grad påvirker produksjonsbeslutningene, dvs. at produksjonen bør innrettes slik at den samlede verdiskapingen blir størst mulig.

Med dette utgangspunktet la skattereformen i 1992 følgende prinsipper til grunn for bedrifts- og kapitalinntektsbeskatningen:

- Nøytralitet, det vil si at skattesystemet ikke påvirker hvilke disposisjoner som er mest lønnsomme (det som er mest lønnsomt før skatt er også mest lønnsomt etter skatt). Det ble lagt vekt på at ulike typer kapitalavkastning skulle skattlegges med samme effektive skattesats, både når det gjaldt løpende avkastning og gevinster.
- Symmetri, det vil si at inntekter og tilhørende utgifter behandles på samme måte. Samme tidfestingsprinsipp skal benyttes for å fastslå når en inntekt skal skattlegges og når en kostnad kommer til fradrag. Videre innebærer symmetri at skattesatsen for inntekter er den samme som fradragsverdien for tilsvarende kostnader (dvs. samme skattesats benyttes for inntekter og fradrag).

I avsnitt 5.3.1 nevnes en rekke områder der skatter og avgifter brukes som et virkemiddel. Før skattereformen i 1992 var listen over mål og særskilte skatteordninger enda lengre, og spesielt bedrifts- og kapitalbeskatningen ble brukt som et nærings- og distriktpolitisk virkemiddel. Det var avskrivningssatser som var vesentlig høyere enn faktisk økonomisk verdifall, konsolideringsfond og fond for avsetninger til miljø- og distriktsformål, skattefritak for aksjegevinster ved lang eiertid, skattefordeler ved bruk av kommandittselskaper mv.

Etter hvert ble det klart at alle disse særordningene førte til at en rekke investeringer med svært lav eller negativ lønnsomhet før skatt likevel ble gjennomført fordi de ble lønnsomme etter skatt.

²⁾ Dette innebærer at den vridende beskatningen bør skje på personsiden der den vil påvirke sparingen og arbeidstilbudet. En nøytral bedriftsbeskatning fører da til at, for et gitt faktortilbud, verdiskapingen blir maksimert. Dette forutsetter imidlertid at en står fritt i å beskatte grunnrente på produksjonssiden. Dersom det er lagt begrensninger på mulighetene for grunnrentebeskatning, kan det være optimalt med en vridende overskuddsbeskatning som et imperfekt alternativ.

Det skjedde med andre ord en lang rekke investeringer som primært var skattemotiverte. De ulike særordningene virket også fordelingsmessig uheldig og bidro til å øke kompleksiteten i skattereglene.

Finanskomiteen la betydelig vekt på dette da skattereformen ble behandlet i Stortinget, jf. Innst. O. nr. 80 (1990-91), s. 17:

”Komiteen mener at dagens skattesystem har mange uheldige virkninger på ressursbruken i økonomien. Høye formelle skattesatser kombinert med omfattende fradragsordninger og skattekreditter bidrar til at investeringsbeslutningene i stor grad blir påvirket av skattesystemet. Skattemessig forskjellsbehandling av ulike investeringer, næringer og bedrifter bidrar til betydelig avvik mellom lønnsomhet før og etter skatt. Dette er en medvirkende årsak til at avkastningen av investeringene i Norge er langt mindre enn i andre land.

(...)

Komiteen mener at alle ordningene innenfor dagens skattesystem som reduserer skattegrunnlaget, gir et totalt sett uoversiktlig system. Dette har, sammen med de høye skattesatsene, skapt grobunn for utstrakt skattetilpasning og skatteplanlegging. Kombinasjonen av mange ordninger med mulighet for å redusere skattegrunnlaget og høye formelle skattesatser har gjort det lønnsomt (for høyinnteksgrupper) å benytte seg av skattereglene for å spare skatt. (...) Komiteen mener dette bidrar til å undergrave tilliten til skattesystemet.”

I skattereformen innebar dette blant annet at skattesatsen på bedrifts- og kapitalinntekter ble kraftig redusert, samtidig som skattegrunnlaget ble utvidet gjennom reduserte avskrivningssatser, opphevelse av en rekke særskilte fradragsordninger og en mer konsekvent beskatning av alle kapitalinntekter. Det ble lagt vekt på at de viktigste hensynene bak bedrifts- og kapitalbeskatningen burde være effektiv ressursbruk og fiskale behov, dvs. bidra til skatteinntekter. Andre mål, blant annet innen nærings- og distriktpolitikken, skulle eventuelt oppnås på andre måter.

Etter utvalgets vurdering er det mange trekk ved utviklingen etter 1992 som tilsier at disse målsettingene med skattereformen langt på vei ble oppnådd. Perioden etter 1992 har vært preget av en langvarig oppgangskonjunktur, og utviklingen har vært sammenfallende med viktige mål for skattereformen:

- Mindre skattemotiverte investeringer og mer effektiv kapitalbruk og dermed høyere kapitalavkastning.

- Økt sparing, både i husholdningene og i bedriftene.
- Økt kapitalmobilitet mellom bedrifter, og mellom husholdninger og bedrifter.

Det er riktignok empirisk vanskelig å skille skattereformens bidrag til den positive utviklingen i norsk økonomi på 1990-tallet fra andre faktorer, men utvalget mener det er sannsynlig at reformen har spilt en viktig rolle, jf. kapittel 3. Etter utvalgets vurdering er det liten tvil om at økt vekt på nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen gir en mer effektiv ressursbruk og økt kapitalavkastning. Dette er trolig også en viktig årsak til at skatteinntektene fra bedrifter har økt så vidt mye etter reformen.

5.3.5 Prinsipper for skattlegging av bedrifts- og kapitalinntekter i en åpen økonomi

I mandatet er utvalget bedt særskilt om å vurdere om skatte- og avgiftssystemet er godt nok tilpasset økt internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft, og det forholdet at bedrifter kan være lokalisert i mange land. I denne forbindelse har utvalget vurdert om hensynet til utlandet og den økende graden av globalisering bør påvirke prinsippene for fastsettelse av skattegrunnlaget i næringsbeskatningen. En har i særlig grad vurdert hvorvidt kravene til effektiv ressursbruk endres når skattebasene er blitt mer mobile over landegrensene.

Bergo-utvalget (NOU 1996: 17 *I Norge – For tiden?*) gir en utførlig presentasjon av hva en kan utlede med utgangspunkt i økonomisk teori om hvilke prinsipper som bør gjelde for utforming av bedrifts- og kapitalbeskatningen i en liten åpen økonomi. Dette utvalget vil derfor ikke foreta en tilsvarende grundig presentasjon av disse prinsippene, men gjengir hovedresultatene og drøfter hvordan skattepolitikken bør utformes i lys av disse.

Et første, avgjørende spørsmål er hvilket effektivitetsbegrep som skal legges til grunn. I utgangspunktet synes det mest naturlig at bedrifts- og kapitalbeskatningen bør bidra til å maksimere *nasjonal* verdiskaping. I så fall bør norsk beskatning omfatte norske skattyteres samlede inntekter og behandle alle kapitalinntekter likt, uavhengig av om de stammer fra en kapitalplassering i Norge eller i utlandet (bostedsprinsippet³⁾).

³⁾ Dersom alle land skattlegger all avkastning, dvs. globalinntekten, iht. bostedsprinsippet, kan det vises at dette vil føre til at en oppnår en effektiv fordeling av investeringer mellom land (kapitaleksportnøytralitet). En oppnår med andre ord global effektivitet mht. investeringer, men en vil ikke oppnå en effektiv fordeling av sparing mellom land. Dersom alle land derimot benytter kildeprinsippet konsekvent, vil det føre til en effektiv fordeling av sparing mellom land

Når all kapitalavkastning til norske eiere skattlegges uavhengig av om inntekten kommer fra en investering i Norge eller i utlandet, har graden av internasjonal mobilitet av skattegrunnlagene ingen betydning for hvordan skattesystemet bør utformes. Det er spesielt verdt å merke seg at en ikke bør behandle svært mobil kapital annerledes enn mindre mobil kapital. Det er imidlertid knyttet to særskilte problemstillinger til bruk av bostedsprinsippet:

- Norsk skattlegging av utenlandsinntekt kan føre til dobbeltbeskatning. Det skyldes at bedriftsbeskatningen i utgangspunktet er basert på kildeprinsippet, dvs. at selskapsoverskudd i datterselskaper også skattlegges i det landet det opptjenes.⁴⁾
- Beskatning etter bostedsprinsippet krever at norske skattemyndigheter får omfattende og detaljert informasjon fra utenlandske selskaper eller skattemyndigheter, slik at norske skatteregler kan benyttes også på investeringer i utenlandske selskaper mv.

Disse to problemstillingene drøftes nærmere nedenfor.

Gjeldende skatteregler på dette området innebærer at selskapsinntekter opptjent i norskeide datterselskaper i utlandet skattlegges i utlandet når de opptjenes, og deretter i Norge når de tas hjem som aksjeutbytte. Dette medfører for det første at en inntekt opptjent i utlandet vanligvis ikke skattlegges i Norge i det hele tatt med mindre den tas hjem som utbytte, noe som isolert sett innebærer en skattemessig favorisering av investeringer i utlandet framfor i Norge dersom skatten i utlandet er lavere enn i Norge. For det andre blir avkastningen av en norsk skattyters utenlandsinvesteringer skattlagt i Norge når inntekten faktisk tas hjem, selv om den allerede er skattlagt i kildelandet. Dette fører til at en inntekt kan bli dobbeltbeskattet.

Bergo-utvalget mente at en burde innføre en årlig og konsekvent skattlegging av norske skattyteres samlede inntekter iht. bostedsprinsippet, uavhengig av om avkastningen er opptjent i Norge

eller i utlandet. Bergo-utvalget la også til grunn at målet for norske myndigheter burde være å maksimere nasjonal velferd. I et slikt perspektiv bør skatt som norske skattytere må betale i utlandet, regnes som en fradragsberettiget kostnad på linje med andre produksjonskostnader. Bergo-utvalget foreslo derfor å innføre den såkalte fradragsmetoden for å begrense virkningen av dobbeltbeskatning ved investeringer i utlandet. Dette kan forklares med at man i et nasjonalt perspektiv bare tar hensyn til den investeringsavkastningen som tilfaller hjemlandet, og ikke det som tilfaller en utenlandsk stat i form av skatt. Bergo-utvalget foreslo for øvrig også å innføre en mer konsekvent grunnrentebeskatning, samtidig som en opphevet kildebeskatningen av normalavkastningen for utlendingers investeringer i Norge. I forhold til en globalt nøytral bedriftsbeskatning, ville disse tiltakene samlet sett gjøre det mer lønnsomt for nordmenn å investere i Norge enn i utlandet, samtidig som det isolert sett ville bli mer lønnsomt for utlendinger å investere i Norge.

Dette utvalget mener at Bergo-utvalgets innfallsvinkel til problemet med dobbeltbeskatning er for snever. Fradragsmetoden innebærer, som nevnt, at avkastningen av en utenlandsinvestering skattlegges hardere enn avkastningen av en tilsvarende investering i Norge når norsk og utenlandsk skatt ses samlet. Dersom alle land hadde innført en tilsvarende beskatning, ville dette ført til at de globale kapitalmarkedene ble mindre effektive siden investeringer i hjemlandet ble favorisert framfor investeringer ute. Dette er årsaken til at en gjennom OECD har utviklet en internasjonal enighet om at en bør unngå dobbeltbeskatning. Etter utvalgets vurdering er det i Norges langsiktige interesse å stå fast på dette prinsippet. Dersom Norge, som eneste land, hadde innført fradragsmetoden, ville virkningen på de globale kapitalmarkedene vært begrenset. På den annen side ville Norge da framstå som et lite interessant land for lokalisering av hovedkontorer, siden en ikke har regler som gjør at en unngår eller sterkt begrenser dobbeltbeskatning. En eventuell overgang til fradragsmetoden ville også føre til at Norge måtte reforhandle samtlige skatteavtaler. Alternativet ville være å ensidig si opp skatteavtalene, noe som innebærer at en bryter ut av den internasjonale enigheten på dette området.

En likebehandling av investeringer foretatt i Norge og i utlandet kan, etter utvalgets oppfatning, bedre oppnås ved den såkalte kreditmetoden⁵⁾,

(kapitalimportnøytralitet). En oppnår med andre ord global effektivitet mht. sparing, men en vil ikke oppnå en effektiv fordeling av investeringer mellom land. Det er dermed ikke mulig å oppnå en global effektivitet i fordelingen av både investeringer og av sparing mellom land, med mindre alle land benytter samme skattesatser. Se kapittel 13 og avsnitt 5.6 i Nasjonalbudsjettet for 1997 for en grundigere drøfting av dette.

⁴⁾ Dette gjelder dersom den norskeide virksomheten i utlandet er organisert som et datterselskap, dvs. som et selvstendig skattesubjekt. Dersom virksomheten er organisert som filial, vil overskuddet i filialen inngå i virksomhetens samlede overskudd og skattlegges løpende i Norge.

⁵⁾ Kreditmetoden for å begrense virkningen av dobbeltbeskatning er i tråd med et prinsipp om kapitaleksportnøytralitet, dvs. at en sikrer at investeringer blir effektivt fordelt mel-

som benyttes som hovedprinsipp i det gjeldende norske skattesystemet. Utvalget mener imidlertid at de gjeldende reglene ikke er tilstrekkelig vidtgående og viser i den forbindelse til forslagene i kapittel 13. Formålet med utvalgets forslag er å bidra til at skatleggingen av avkastningen i minst mulig grad påvirkes av hvorvidt investeringer skjer i utlandet eller i Norge.

Selv om det i praksis ikke er mulig å håndheve et konsekvent bostedsprinsipp fullt ut, bør internasjonalisering etter utvalgets vurdering likevel ikke føre til at en skatlegger "mobil" kapital lempeligere enn "immobil" kapital. Det skillet som ofte trekkes mellom kapital som lett kan flyttes over landegrensene, for eksempel finanskapital, og kapital som på kort sikt er immobil, for eksempel bygninger, er mindre relevant når en skal trekke opp langsiktige prinsipper for skattesystemet. På lang sikt er all kapital og næringsvirksomhet mobil, med unntak av virksomhet som er avhengig av ikke-mobile faktorer, f. eks naturressurser. Dersom kapitalbeskatningen ble differensiert ut fra hvor mobil kapitalen er på kort sikt, ville beskatningen påvirket investeringsbeslutningene. Høyere (lavere) skatt på kapital som midlertidig framstår som immobil (mobil) kan gi en mindre effektiv kapitalbruk ved at det investeres for lite i kapital som framstår som immobil og for mye i kapital som framstår som mobil. Skattemessig likebehandling av all kapitalavkastning er nødvendig for å sikre nøytralitet i investeringsbeslutningene, og dette vil bidra til at den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene blir høyere.

På kort sikt er enkelte former for kapital mer mobile enn andre. Det er liten tvil om at finanskapital er mest mobil, da den bokstavelig talt kan flytte seg over landegrensene ved hjelp av et tastetrykk. Men også ulike former for finansinntekter flytter i praksis relativt lett over landegrensene. Det samme gjelder enkelte former for realkapital. For eksempel er skip lettere flyttbart over landegrensene enn fastmontert produksjonsutstyr når investeringen først er gjennomført. Men dette skillet er ikke lenger klart når det er snakk om å investere i et nytt skip eller en ny maskin, ettersom en på investeringstidspunktet står langt friere ift. hvor en velger å lokalisere investeringen.

Det er trolig mulig for myndighetene å beholde eller tiltrekke seg kapital som er mobil på kort sikt ved å innføre særskilt gunstige rammevilkår, det

være seg lavere skatter for visse næringer eller regler som gjør det mulig å holde formue skjult for skattemyndighetene i investorens hjemland. På lang sikt er det imidlertid mer usikkert om det er noe å tjene på dette. Skattefavouriseringen fører til at det blir investert mer i den utvalgte næringen og mindre i andre næringer. Det gjennomføres investeringer i den subsidierte næringen fordi de er mer lønnsomme enn andre investeringer *etter* skatt, selv om de alternative investeringene gir høyere avkastning *før* skatt.

Over tid er det grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette inntil avkastningen etter skatt for investeringer i den skattefavouriserte næringen tilsvarer avkastningskravet etter skatt i andre næringer, noe som i praksis innebærer at avkastningen før skatt i den skattefavouriserte næringen presses ned. Det landet som har klart å tiltrekke seg mye "mobil" kapital gjennom skattefavourisering av enkelt næringer eller -investeringer, risikerer dermed å ende opp i en situasjon der den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen av kapitalen (avkastning før skatt) er lavere enn den ville vært uten en slik politikk.

Dersom nasjonale skattemyndigheter øker skatten for andre næringer eller personer for å holde de samlede skatteinntektene konstant, vil de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattefavouriseringen av mobil kapital kunne øke ytterligere. Det skyldes at effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsene, med mindre en har et fullt ut nøytralt skattesystem. I en slik situasjon kan den samfunnsøkonomiske avkastningen reduseres over tid også i enkelte av de ikke-mobile næringene.

For at et land skal kunne tjene på å tiltrekke seg visse former for kapital også på lang sikt, må det være noen mekanismer som fører til at avkastningen før skatt ikke presses ned. Det må i så tilfelle skyldes at etableringen av en bestemt næring et sted bidrar til å øke verdiskapingen i andre, relaterte næringer utover det som følger av ordinære ringvirkninger. Det må med andre ord finnes såkalte klyngeeffekter, dvs. positive eksterne virkninger knyttet til at en næring etablerer seg i et bestemt land. Det er imidlertid i utgangspunktet ingen grunn til å tro at slike næringsklyngeeffekter er mer framtrødende i næringer der kapitalen er mobil på kort sikt enn i andre næringer, så heller ikke dette er noe selvstendig argument for å skatlegge mobil kapital lempeligere enn immobil kapital. Dersom det er slike næringsklyngeeffekter, kan det imidlertid være vanskeligere å beholde slike klynger dersom det dreier seg om en mobil næring. I slike tilfeller kan det argumenteres for å

lom land. En alternativ metode for å unngå dobbeltbeskatning er den såkalte unntaksmetoden eller fordelingsmetoden. Denne metoden er forenlig med et prinsipp om å oppnå såkalt kapitalimportnøytralitet. Se kapittel 13 for en nærmere vurdering av dette.

forsøke å beholde eller tiltrekke seg slike næringsklynger ved å subsidiere mobil kapital, uten at slike subsidier nødvendigvis trenger ta form av en skattefavourisering. Kostnadene ved å holde på eksisterende næringsklynger vil normalt være lavere enn de som er forbundet med å tiltrekke seg nye næringsklynger. Dette innebærer igjen at det vil kreve mindre ressurser å holde på en eksisterende næringsklynge enn å få den til å komme tilbake dersom den først har flyttet ut.

Bergo-utvalget, som drøfter denne problemstillingen inngående, avviser likevel at eksistensen av næringsklynger innebærer at en bør ha en nærings-spesifikk politikk. Det skyldes at myndighetene ikke har tilstrekkelig informasjon til å føre en politikk der en subsidierer næringsklynger direkte. Bergo-utvalget mener derfor at en bør føre en klyngevennlig politikk mer generelt ved å ha gode *generelle* rammebetingelser for etablering av næringsvirksomhet.

Dette utvalget støtter Bergo-utvalgets konklusjon om at eventuelle klyngeeffekter ikke tilsier at en bør gå bort fra prinsippet om næringsnøytralitet i beskatningen. Sett fra myndighetenes side vil det være svært vanskelig å differensiere skattesystemet etter graden av klyngeeffekter i ulike næringer. Selv om det gjennomføres undersøkelser som påviser slike klyngeeffekter i noen næringer, så vet en ikke om det også finnes tilsvarende klyngeeffekter i andre næringer der det ikke er gjennomført slike undersøkelser. Det er dessuten fare for at enkelte næringer vil ønske å bruke betydelige ressurser på å forsøke å framstille seg som en næringsklynge, dersom dette blir belønnet med lavere skatt. Klyngeargumentet tilsier heller ikke at en bør ha en differensiert skattlegging av næringer basert på hvor mobile ulike former for kapital er på kort sikt. Et slikt skattesystem ville gjøre det lønnsomt for mange næringer å bruke ressurser på å framstille seg som internasjonalt mer mobile enn de faktisk er. Dette er i så tilfelle en realøkonomisk kostnad ved å ha denne differensieringen, siden slik atferd vil bidra til å redusere samlet verdiskaping (avkastning før skatt).

Utvalget mener at i den grad internasjonalisering skal ha betydning for hvordan bedrifts- og kapitalbeskatningen utformes, bør dette skje ved å ha lave skattesatser på bedriftsoverskudd. Det er ikke fornuftig å innføre særskilte skatteordninger for å tiltrekke seg visse typer investeringer eller enkelt næringer. Dette illustreres for øvrig også av den såkalte Mannheim-undersøkelsen, som er gjennomført i regi av EU-kommisjonen, jf. kapittel 4. Undersøkelsen viser at for investeringer som gir høy avkastning, har den formelle skattesatsen

vesentlig større betydning for den effektive skattesatsen på bedriftsoverskudd enn skattegrunnlaget. Land som ønsker å tiltrekke seg investeringer som gir høy avkastning, bør derfor heller legge vekt på å ha en lav generell skattesats.

På denne bakgrunn mener utvalget at en fortsatt bør ha en lav skattesats på bedriftsoverskudd, jf. kapittel 8.

Utvalget vil også vise til at både OECD og EU har satt i gang et arbeid med sikte på å redusere såkalt "skadelig skattekonkurransen". Innenfor EU tas det blant annet sikte på å få opphevet en rekke særskilte skatteordninger som primært synes å ha en målsetning om å tiltrekke seg enkelt næringer eller visse former for kapital fra nabolandene.

Utvalget legger med andre ord ikke vekt på det som enkelte kaller konkurransenøytralitet, noe som i praksis synes å innebære at rammebetingelsene for hver enkelt næring bør tilsvare (de beste) rammebetingelsene for de samme næringene i "land det er naturlig å sammenligne seg med". Utvalget vil også peke på at denne formen for konkurransenøytralitet i sin ytterste konsekvens innebærer at en oppgir målet om en nasjonal skattepolitikk, da det er skattereglene i andre land som bestemmer skattereglene i Norge. Etter utvalgets vurdering bør skattesystemet i størst mulig grad utformes slik at den samlede verdiskapingen i samfunnet blir størst mulig, selv om det skulle innebære at enkelte næringer ikke er konkurransedyktige med tilsvarende næringer i andre land. At en næring i et annet land får subsidier eller særskilt gunstige skattevilkår, er ikke i seg selv noen grunn til at Norge også bør innføre tilsvarende subsidier.

5.3.6 Betydningen av internasjonalisering på andre områder

Økende internasjonalisering kan også ha betydning for skattleggingen av *arbeidskraft*. Det er lite som tyder på at arbeidskraften er særlig mobil over landegrensene. Det er imidlertid grunn til å anta at mobiliteten blant personer med høye lønnsinntekter er noe større, og antakelig økende. Svært høye skattesatser på høye lønnsinntekter vil kunne gjøre det enten vanskeligere (fordi skattenivået er høyt) eller mer kostbart (fordi bedriftene må øke lønnen før skatt for å kompensere for skattenivået) for norske bedrifter å få høyt kvalifisert utenlandsk arbeidskraft til Norge. I enkelte andre land har en innført særskilt gunstige skatteregler for utenlandske spesialister framfor å redusere det generelle skattenivået for arbeidsinntekter. Etter utvalgets vurdering bør en ikke delta i denne formen for skattekonkurransen. Det framstår dessuten som

lite rimelig at skatten på høye arbeidsinntekter skal avhenge av om arbeidsinntekten tilfaller en utlending eller nordmann. I tillegg bidrar det til å komplisere regelverket. Etter utvalgets vurdering bør en heller redusere skatten på de høyeste lønnsinntektene mer generelt, jf. kapittel 8.

Økende internasjonalisering kan også legge et visst press på avgifter som følge av *grensehandel*. Grensehandel innebærer at nordmenn kjøper varer og tjenester i utlandet fordi de er billigere der enn i Norge. På den måten kan grensehandel føre til at Norge går glipp av avgiftsinntekter.

Grensehandel kan skyldes mange forhold, og ulikt avgiftsnivå er bare en av flere faktorer. Det kan være ulike varekvaliteter i forskjellige land. Videre vil turisme generelt bidra til privatpersoners handel over landegrensene. En svært viktig faktor som forklarer svingninger i grensehandelen over tid, er valutakursen. Handel som er knyttet til vanlig reiseliv og ønske om et større vareutvalg for forbrukerne, bør imidlertid ikke betraktes som noe samfunnsøkonomisk problem. Grensehandelen kan dessuten bidra til økt priskonkurranse også i det norske markedet og større effektivitet i omsetningsleddene, noe som er til fordel for forbrukerne gjennom lavere priser og bedre vareutvalg.

Grensehandelen er først og fremst et problem dersom den bidrar til ressursløsning ved at mange foretar lange handledurer motivert ut fra avgiftsbaserte prisforskjeller mellom land. Det er også et problem dersom grensehandelen gir et betydelig tap av avgiftsinntekter eller reduserer muligheten for å benytte avgifter for å bidra til bedre helse og miljø. I en vurdering av hvor mye avgiftsinntektene blir redusert, kan en imidlertid ikke se på avgiftsinntektene knyttet til hver enkelt vare isolert sett. I den grad nordmenn sparer penger på grensehandel, så kan dette føre til at forbruket av andre, avgiftsbelagte varer i Norge øker. Nettovirkningen på avgiftsinntektene av grensehandel er dermed mindre enn en isolert betraktning av hver enkelt grensehandelsutsatt vare tilsier, jf. også avsnitt 4.3.3.

Som gjennomgangen i avsnitt 4.3.3 viser, har nordmenns grensehandel trolig en relativt begrenset betydning for det offentlige inntekter. Utfordringene er i hovedsak knyttet til avgiftsnivåene på bestemte varer. Selv om det er grunn til å tro at grensehandelen ikke vil utgjøre en stor trussel mot det samlede avgiftsgrunnlaget, vil grensehandelen likevel øke de samfunnsøkonomiske kostnadene av avgiftene, herunder transport- og tidskostnader. Dessuten kan omfattende grensehandel svekke legitimiteten av høye avgifter, blant annet fordi mulighetene for å unngå norske avgifter gjen-

nom grensehandel er svært forskjellig for ulike forbrukere.

Internasjonaliseringen kan få økende betydning også på andre områder, særlig knyttet til *størrelsen på offentlig sektor* og for *fordelingspolitikken*. Norge har et relativt høyt skattenivå sammenlignet med andre land. Dette kan føre til at det blir et visst press nedover på skattesatser både i inntektsbeskatningen og i varebeskatningen.

Som påpekt i kapittel 4 har Norge fortsatt en relativt lav skattesats på bedriftsoverskudd sammenlignet med de fleste andre land, men i løpet av de siste årene er forskjellene i de formelle skattesatsene blitt vesentlig mindre. Samtidig har vi et bredere skattegrunnlag som gjør at den effektive skatten på bedriftsoverskudd i de fleste tilfeller ligger om lag på EU-gjennomsnittet. Dersom andre land fortsetter å redusere de formelle skattesatsene på bedriftsoverskudd, kan dette føre til at også Norge må vurdere å gjøre dette. I så fall vil det føre til en reduksjon i skatteinntektene fra bedrifts- og kapitalbeskatningen. På den annen side har Norge i utgangspunktet svært lav skatt på fast eiendom, som er et immobilt skattegrunnlag. Derfor er det trolig mulig å delvis motvirke et slikt tap i skatteinntektene ved å øke skatten på fast eiendom.

Tilsvarende kan økende mobilitet skape et visst press nedover både på vareskatter og på skattlegging av arbeidskraft, men etter utvalgets vurdering er problemet først og fremst knyttet til enkelte varer og til skatten på de høyeste arbeidsinntektene. Internasjonaliseringen vil derfor neppe i seg selv tilsi en vesentlig reduksjon av skatte- og avgiftsinntektene på disse områdene.

På denne bakgrunn er det neppe grunnlag for å hevde at internasjonaliseringen i seg selv er til hinder for at Norge fortsatt kan opprettholde en relativt stor skattefinansiert offentlig sektor. I den grad skatte- og avgiftsinntektene må reduseres, kan virkningene av dette dessuten i noen grad motvirkes gjennom økt brukerfinansiering av enkelte offentlige tjenester.

Internasjonaliseringen legger derimot større begrensninger på hvor ambisøs en kan være i fordelingspolitikken, og legger stort press på skatten på bedrifts- og kapitalinntekter og høye arbeidsinntekter. Dette er en av årsakene til at utvalget foreslår å redusere skatten på høye arbeidsinntekter og å redusere formuesskatten på kort sikt og fjerne den på lang sikt. Utvalget foreslår samtidig å beskatte aksjeinntekter over en alternativavkastning, men dette må både ses i sammenheng med forslaget til lettelse i formuesskatten, og at de fleste andre land har en hardere beskatning av aksjeutbytter enn det som følger av utvalgets forslag.

5.4 Skatter og avgifter som virkemiddel

5.4.1 Innledning

Prinsippet om målrettet bruk av offentlige virkemidler innebærer at eventuelle tiltak bør rettes mest mulig direkte mot årsaken til problemet en ønsker å korrigere for. På denne måten unngår en å forstyrre ressursbruken på andre områder. Det er for eksempel lite effektivt å løse sysselsettingsproblemer ved å subsidiere bruk av elektrisk kraft eller kapital i produksjonen. Dette fører til en ineffektiv sammensetning av bedriftenes faktorinnsats. Riktignok reduseres bedriftenes kostnader, men samtidig blir energi- og kapitalintensive produksjonsformer mer lønnsomme, noe som isolert sett kan redusere bruken av arbeidskraft. Subsidiert arbeidskraft vil her være det mest målrettede virkemidlet.

Skatte- og avgiftssystemets viktigste rolle er å finansiere offentlig sektor, men effektiv ressursbruk og inntektsfordeling er også viktige hensyn. Disse hensynene kan ikke ivaretas uavhengig av hverandre. Grunnrentebeskatning gir skatteinntekter og har normalt også gunstige fordelingsvirkninger. Miljøskatter bidrar til en mer effektiv ressursbruk, og gir samtidig skatteinntekter. Men de fleste andre skatter og avgifter fører til at ressursene brukes mindre effektivt, også når formålet med dem er å bidra til en jevnere inntektsfordeling. Det er derfor en konflikt mellom hensynet til å skaffe inntekter og en effektiv ressursbruk på den ene side, og ønsket om å bruke skattesystemet til å oppnå andre mål på den annen side.

Skattesystemet kan i noen grad erstatte eller supplere offentlige overføringsordninger til utvalgte personer eller næringer, gjennom særskilte unntak og særordninger som innebærer redusert skatt. Fordelen ved slike skattesubsidier kan likestilles med det å motta en direkte overføring fra det offentlige. Skattesubsidiene er imidlertid betinget av at vedkommende har skattbar inntekt.

I de tilfellene der skatter og avgifter brukes til å oppnå et bestemt politisk mål, må det først vurderes om dette er et mer egnet virkemiddel enn offentlige kontantytelser eller tjenester. I dette avsnittet drøftes arbeidsdelingen mellom skattepolitikken og andre politikkområder mer generelt, før utvalget i de påfølgende avsnittene drøfter dette ift. noen utvalgte politikkområder.

5.4.2 Generelt om skatt vs. direkte støtte som virkemiddel

I en diskusjon av mål og virkemidler, bør en starte

med å foreta en avveining mellom ulike mål. For det første kan ulike mål stå i motsetning til hverandre. For det andre kan virkemidler for å oppnå ett mål, virke negativt inn på et annet mål. Et eksempel på en slik konflikt er ønsket om jevn inntektsfordeling og målet om effektiv ressursutnyttelse. Det første tilsier høy progresjon i beskatningen og høye marginalskatter for dem med de høyeste inntektene, mens det andre målet trekker i retning av lave skattesatser som stimulerer til arbeidsinnsats og reduserer omfanget av skatteplanlegging.

Videre bør ett enkelt virkemiddel normalt ikke rettes inn mot flere mål samtidig, siden det vil gjøre virkemiddelet mindre effektivt. Selv om en kan ha flere ulike virkemidler for å bidra til et enkelt mål, bør en altså ikke forsøke å oppnå mange målsetninger med ett og samme virkemiddel.

En tredje generell problemstilling er om det er ønskelig å endre de generelle rammebetingelsene eller om det er behov for mer selektive virkemidler. Med *generelle rammebetingelser* kan man forstå skatte- og avgiftbestemmelser og lovverk hvor personer, næringer og bedrifter i utgangspunktet likebehandles, dvs. at bestemmelsene ikke retter seg mot enkelt næringer eller enkelte (grupper av) personer. *Selektive virkemidler* kan inndeles i to hovedgrupper:

- Direkte, selektive virkemidler er tradisjonelt finansielle virkemidler på statsbudsjettets utgiftsside hvor tildelinger skjer på diskresjonær basis, dvs. etter en individuell vurdering. Eksempler på dette kan være ulike former for næringsstøtte til enkeltaktiviteter eller sosialhjelp til enkeltpersoner.
- Indirekte, selektive virkemidler er også virkemidler som favoriserer bestemte økonomiske aktiviteter eller personer, men der fordelene tildeles automatisk i henhold til objektive kriterier. Dette kan være virkemidler over budsjettets utgiftsside eller over inntektssiden i form av skatte- og avgiftslettelse. Skattefradrag for FoU og lavere arbeidsgiveravgift for ansatte bosatt i distriktene er eksempler på slike skatteordninger. Sosiale forsikringsordninger, for eksempel arbeidsledighetstrygd og sykelønn, er eksempler fra utgiftssiden.

For at det offentlige skal gripe inn med selektive virkemidler, bør i tillegg følgende betingelser være oppfylt:

- Det må være påvist at det foreligger en markedsvikt slik at samfunnsøkonomisk lønnsomme disposisjoner ikke blir realisert i markedet ut fra privatøkonomiske lønnsomhetskriterier.
- Det må godtgjøres at myndighetene er i stand

til å realisere det lønnsomhetspotensialet som ikke lar seg realisere i markedet. Det krever blant annet at myndighetene har tilstrekkelig informasjon til å utforme tiltak som faktisk retter opp markedssvikten.

Når skattesystemet skal ivareta svært spesifikke mål, vil det som regel oppstå vanskelige grensedragninger. Slike grenser kan nok håndteres når skattesatsene er lave. Hvis skattesatsene er høye, skaper imidlertid slike grenser omgåelsesproblemer og administrative kostnader. Grensene kan dessuten framstå som en urimelig forskjellsbehandling, fordi noen må betale svært høye skatter for å finansiere særskilte tiltak rettet mot andre. Forskjellene vil trolig også øke det politiske presset for å få utvidet omfanget av lempningene til grupper som "ligner" på dem som allerede har fått lettelsene. For et gitt skattenivå vil det føre til enda høyere skattesatser for dem som ikke vinner fram i den politiske dragkampen. Det er grunn til å tro at en slik lobbyvirksomhet først og fremst vil komme dem til gode som i utgangspunktet er mest ressurssterke. Dermed vil dette også ha fordelingsmessig betydning. Både de samfunnsøkonomiske kostnadene og de fordelingsmessige konsekvensene ved å bruke skattesystemet til å ivareta mange politiske mål, kan derfor bli svært høye. Det tilsier at en bør være svært tilbakeholden med å tillegge skattesystemet mange mål.

Er det skattesystemet eller andre virkemidler som er mest effektivt for å nå et mål? Skatter og avgifter er som nevnt relativt generelle virkemidler, i den forstand at en eventuell særskilt skattelettelse i liten grad kan målrettes mot en bestemt mottaker. Reglene må utformes slik at alle som tilfredsstiller visse kriterier, får den aktuelle skatte- eller avgiftslettelsen. Skatter og avgifter er dermed et lite egnet virkemiddel i situasjoner der formålet er å støtte aktiviteter eller virksomheter som skal tilfredsstille et sett av kriterier og/eller hvor det skal være rom for skjønn. Det siste henger bl.a. sammen med at skattemyndighetene ikke har kompetanse på mange områder hvor en i prinsippet kunne gitt skattefordeler framfor direkte støtte. Jo mer målrettet en ønsker at støtten skal være, desto mindre egnet vil skatte- og avgiftssystemet normalt være sammenlignet med direkte støtte over statsbudsjettet (selektive virkemidler). Støtteordninger på utgiftssiden vil også bidra til å synliggjøre den støtten som faktisk gis. Det gjør det enklere å prioritere mellom hvilke aktiviteter som skal få støtte.

Dette utelukker likevel ikke at skatter og avgifter enkelte ganger kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Formålet med den regionalt differensi-

erte arbeidsgiveravgiften, er eksempelvis å bidra til økt sysselsetting i distriktene, og det er vanskelig å tenke seg at denne ordningen alternativt kunne vært utformet som en tilskuddsordning uten økte administrative kostnader.

De aller fleste hensyn tilsier likevel at en bør være varsom med å bruke skatte- og avgiftssystemet som virkemiddel for å oppnå slike enkeltstående målsetninger. Utvalget vil i den sammenheng peke på at erfaringene fra skattereformen i så henseende er gode.

5.5 Skatter og avgifter i fordelingspolitikken

5.5.1 Kort om mål og virkemidler i fordelingspolitikken

Den norske velferdsstaten legger betydelig vekt på fordelingshensyn, både gjennom direkte overføringer og sosiale forsikringsordninger, i form av subsidierte offentlige tjenester og gjennom skattesystemet og til dels også avgiftssystemet.

De fleste tenker på fordelingspolitikk som en omfordeling mellom personer på *ulike inntektsnivåer* eller tiltak for å sikre en viss minste levestandard. I praksis er det imidlertid flere overføringsordninger som i hovedsak innebærer en omfordeling mellom husholdninger i *ulike livsfaser*. Også et progressivt skattesystem har i praksis en slik virkning, ved at de fleste betaler mindre i skatt i begynnelsen av yrkeskarrieren (inntekten er relativt lav) og som pensjonist (gunstige skatteregler) enn når de er middelaldrende. Dette innebærer at skatter og overføringer i praksis fører til en større omfordeling mellom personer med høy og lav inntekt i et enkelt inntektsår, enn mellom personer med høy og lav samlet livsinntekt. Det skyldes at også personer med høy livsinntekt nyter godt av de offentlige overføringsordningene i deler av livet.

Utvalget tar ikke stilling til hvordan en bør avveie disse to formene for omfordeling opp mot hverandre, og vil her nøye seg med å peke på at tiltak som reduserer inntektsforskjellene i et gitt inntektsår, ikke nødvendigvis fører til en jevnere fordeling av livsinntekt. Ulike virkemidler kan dermed ha ulike fordelingspolitiske implikasjoner:

- Progressiv inntekts- og formuesbeskatning og omfordelingen i pensjonssystemet gjennom minstepensjon og tak på opptjening av rettigheter, er virkemidler som skal bidra til *reduserte inntektsforskjeller* mellom høyinntekts- og lavinntektsgrupper, selv om inntektsskatten også

bidrar til en omfordeling mellom personer i ulike livsfaser.

- Sosialhjelp, minstepensjon/uførepensjon, bostøtte, fri rettshjelp og overgangsstønad til enslige forsørgere er eksempler på ordninger som skal bidra til å sikre alle en eller annen form for *minsteinntekt* og/eller bidra til reduserte kostnader for lavinntektsgrupper.
- Støtte til barnefamilier og studenter og et offentlig pensjonssystem innebærer en omfordeling mellom *husholdninger i ulike livsfaser*.

Sosiale forsikringsordninger som arbeidsledighetstrygd, sykelønn og uførepensjon, er i utgangspunktet generelle ordninger, men de har også fordelingsmessige implikasjoner ved at alle er medlem av disse ordningene uten å måtte betale noen særskilt forsikringspremie (relativt sett en større fordel for lavinntektsgrupper enn høyinntektgrupper) og ved at det er øvre tak på utbetalingene for høyinntektsgrupper. Obligatorisk medlemskap i folketrygden kan regnes som en form for forsikringsordning, eller som en form for tvungen pensjonssparing. Den rene spareeffekten svekkes imidlertid av at det skjer en betydelig omfordeling i systemet, siden det ikke er et aktuarisk samsvar mellom innbetalinger og utbetalinger, og ved at et PAYG-system er basert på tillit til at opptjente pensjonsrettigheter faktisk vil bli finansiert av framtidige arbeidstakere.

Tilsvarende gjelder for en del *offentlige tjenester*, for eksempel utdanning og en del helse-, og pleie- og omsorgstjenester. Dette er goder som i større eller mindre grad har preg av å være private goder (egen helse, egen utdanning), og som i prinsippet kunne vært tilbudt i private markeder. Begrunnelsen for offentlig finansiering (og produksjon) er å sikre alle mer eller mindre lik tilgang til tjenestene uavhengig av inntekt. Standardisert tilbud av ulike tjenester vil imidlertid ikke entydig omfordele fra høyinntekts- til lavinntektsgrupper (resultatlikhet), ettersom det vil avhenge av hvem som faktisk benytter seg av tjenestene.⁶⁾ En lang rekke offentlige tjenester er derimot rettet mot grupper med særskilte problemer, og hvor problemene ofte faller sammen med lav inntekt. Selv om disse tjenestene ikke utelukkende har en fordelingspolitisk

begrunnelse, har de åpenbart positive fordelingsvirkninger ved at de fungerer som en del av det offentlige "sikkerhetsnettet".

Offentlig politikk mer generelt kan også ha en fordelingsmessig betydning, uten at dette nødvendigvis bør betraktes som en del av fordelingspolitikken. *Arbeidsmarkedspolitikken* og den økonomiske politikken generelt kan ha betydning både for hvor mange som blir arbeidsledige og hvor langvarig ledigheten blir. Siden et viktig kjennetegn ved de som har lav inntekt er svak tilknytning til arbeidsmarkedet, vil en politikk som bidrar til høy og stabil sysselsetting ha positive fordelingsvirkninger.

5.5.2 Skatter og avgifter som fordelingspolitisk virkemiddel

Selv om de fleste skatter og avgifter har fordelingsmessige implikasjoner, bør en ikke tillegge alle skatter og avgifter fordelingspolitiske oppgaver. Nedenfor gis det en drøfting av hvor egnet hhv. avgifter, bedriftsbeskatningen og personbeskatningen er som fordelingspolitiske virkemidler.

5.5.2.1 Avgiftssystemet

Avgifter legges vanligvis på en vare eller en tjeneste, men kan også legges på innsatsfaktorer som benyttes i produksjonen eller på forurensende utslipp.

En avgift fører til at prisen for kjøperen av varen eller tjenesten øker, men den kan også føre til lavere pris til produsenten eller leverandøren. Det siste kalles den produsentbetalte delen av avgiften.

Den økonomiske belastningen for den enkelte kjøper målt i kroner, vil øke med hvor høyt konsum vedkommende har av avgiftsbelagte varer og tjenester. Avgifter som slår ut i prisøkninger på varer som i stor grad konsumeres av personer med høye inntekter, vil dermed isolert sett gi positive fordelingsvirkninger, og omvendt for varer som i all hovedsak konsumeres av personer med lave inntekter.⁷⁾ Lavinntektsgrupper bruker normalt en større andel av inntekten sin på konsum enn høyinntektsgrupper, slik at den relative avgiftsbelastningen vanligvis er større for lavinntektsgrupper enn høyinntektsgrupper. Slik sett vil avgifter, i hvert fall på kort sikt, isolert sett være en større belastning for lavinntektsgrupper enn høyinntektsgrupper.⁸⁾

⁶⁾ Eksempelvis er det grunn til å anta at en betydelig andel av de personene som faktisk tar høyere utdanning, kommer fra relativt ressurssterke familier. Hvis det er en sterk sammenheng mellom utdanningsnivå og inntekt, kan det å subsidiere høyere utdanning i så fall isolert sett bidra til større inntektsforskjeller (mindre resultatlikhet). Dette er imidlertid selvsagt ikke det eneste, og neppe heller det viktigste, kriteriet i en vurdering av hvorvidt høyere utdanning bør subsidieres eller ikke.

⁷⁾ Se Schroyen og Aasness (2002) for en teoretisk og empirisk analyse av fordelingsvirkningene av ulike avgiftsgrupper.

⁸⁾ På lang sikt er det imidlertid grunn til å tro at denne effekten er mindre markant. Selv om høyinntektsgrupper sparer mer enn lavinntektsgrupper, er formålet med sparingen ofte å utsette konsum til en senere periode. Dersom alt dette framtidige konsumet skjer i form av avgiftsbelagte varer i Norge,

Avgifter er imidlertid et lite treffsikkert fordelingspolitisk virkemiddel. Avgifter kan normalt ikke fastsettes etter den enkeltes inntekt, og det er også vanskelig å tenke seg avgifter differensiert etter hvorvidt det (i hovedsak) er personer med lave eller høye inntekter som kjøper den aktuelle varen eller tjenesten. Hvem som kjøper hvilke varer vil dessuten endre seg over tid.

Selv om en skulle klare å identifisere varer og tjenester som lavinntektsgrupper kjøper relativt sett mer av enn høyinntektsgrupper, vil en eventuell avgiftsreduksjon på slike varer også komme personer med høye inntekter til gode i den grad de også kjøper denne varen. For de aller fleste varer og tjenester vil dessuten det absolutte forbruket (regnet i antall enheter kjøpt av en vare eller tjeneste) være høyere blant dem med høy enn blant dem med lav inntekt. En avgiftsreduksjon, målt i kroner, vil derfor vanligvis være størst for dem med høyest inntekt, selv om de bruker en langt mindre andel av inntekten på denne varen enn en lavinntektstaker. Det er derfor i prinsippet alltid mulig å oppnå samme økning i den disponible inntekten til prioriterte lavinntektsgrupper til en lavere kostnad ved å bruke mer målrettede virkemidler enn ved å redusere avgiftsnivået. Det er derimot trolig både enklere og fordelingsmessig noe mer treffsikkert å innføre særavgifter på mer luksusbetonte varer, da dette i større grad vil berøre høyinntektsgrupper.

Fordelingsvirkningene av den produsentbetalte delen av avgiften er imidlertid langt mer uklare. Ved første øyekast kunne en tro at denne delen av avgiften hadde positive fordelingsvirkninger hvis produsentene gjennomgående hadde høye inntekter, og vice versa. Men produsentene kan på sin side ha mulighet til å velte avgiften over leverandører og ansatte gjennom lavere lønninger. Det er dermed vanskelig på generelt grunnlag å si noe om fordelingsvirkningene av den produsentbetalte delen av en avgift. En vanlig, og ofte realistisk, antagelse er imidlertid at en avgift i det alt vesentlige belastes konsumenten, og ikke produsenten.

Som en konklusjon på dette punktet mener utvalget at fordelingspolitiske hensyn ikke bør påvirke hvordan den enkelte avgiftsart utformes. Selv om avgifter i noen grad kan slå fordelingsmes-

sig skjevt ut, er det mer kostnadseffektivt å motvirke dette gjennom tiltak direkte rettet mot lavinntektstakere, for eksempel ved endringer i inntektsbeskatningen, enn ved å differensiere avgiftene.

Dette innebærer imidlertid ikke at en alltid skal se bort fra fordelingsvirkninger når en vurderer avgiftsendringer. Dersom en enkelt avgift går særlig utover lavinntektsgrupper (høyinntektsgrupper), kan fordelingshensynet være et tilleggsargument for at en enten avskaffer (innfører) en bestemt avgift eller reduserer (øker) en avgiftssats. Fordelingshensyn bør likevel ikke være et hovedargument i slike tilfeller, og det bør uansett ikke påvirke selve utformingen av den aktuelle avgiften.

5.5.2.2 *Inntektsbeskatningen av bedrifter*

Inntektsbeskatningen av bedrifter brukes ikke som et fordelingspolitisk virkemiddel. I forbindelse med skattereformen ble det som tidligere nevnt lagt til grunn at de viktigste hensynene ved utforming av bedrifts- og kapitalbeskatningen bør være effektiv ressursbruk og fiskale behov. Bedrifts- og kapitalbeskatningen ble heller ikke ansett å være et spesielt velegnet virkemiddel for omfordeling av inntekt gjennom bruk av en progressiv satsstruktur. Fordelingshensyn i denne delen av skattesystemet skulle ivaretas ved å sørge for at alle kapitalinntektene faktisk ble skattlagt, noe som blant annet ble oppnådd gjennom å redusere antall avsetnings- og fradragsordninger og innføre skatteplikt på aksjegevinster mv. Utviklingen etter 1992 tyder på at dette i all hovedsak har vært en vellykket politikk, jf. avsnitt 5.3.4.

Bedriften er et uinteressant beskatningsobjekt fra et fordelingsmessig synspunkt. Fordelingsmessige hensyn er knyttet til personer og ikke bedrifter. Skatleggingen av overskuddet i en bedrift påvirker riktignok eierens økonomiske situasjon, og vil dermed indirekte ha fordelingsmessig betydning. Men det er ingen direkte kobling fra størrelsen på en bedrifts overskudd til den enkelte eiers inntekt⁹⁾, slik at for eksempel en bedriftsbeskatning der høyt overskudd skatlegges hardere enn lavt overskudd, blir et svært lite treffsikkert fordelingspolitisk instrument.

En forskjellsbehandling av bedrifter avhengig av bedriftens størrelse eller overskudd (i kroner), kan dessuten være uheldig. En kan ende opp med at småaksjonærer i børsnoterte selskaper skatlegges hardere enn store eiere av små bedrifter. Videre kan en få en skattemessig forskjellsbehandling av

vil den relative avgiftsbelastningen som andel av samlet inntekt over livsløpet være lik for høyinntekts- og lavinntektsgrupper. Det er imidlertid grunn til å tro at deler av sparingen til høyinntektsgrupper enten konsumeres i utlandet, gis i arv eller plasseres i (skattefavisert) bolig og fritidseiendom. I så fall vil den relative avgiftsbelastningen være høyere for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper også på lang sikt, men forskjellen er uansett mindre markant enn på kort sikt.

⁹⁾ Den registrerte inntekten til den enkelte eieren øker først når han/hun får aksjeutbytte eller realiserer aksjegevinster.

investeringer avhengig av om de skjer i et stort eller et lite selskap. En slik ikke-nøytral bedriftsbeskatning vil med stor sannsynlighet føre til en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser.

På denne bakgrunn bør en etter utvalgets vurdering fortsatt stå fast på at en ved utforming av bedriftsbeskatningen bare skal legge vekt på effektiv ressursbruk og fiskale behov. Dersom en ønsker å skattlegge eiere av bedrifter hardere, bør dette etter utvalgets vurdering gjøres gjennom eierbeskatningen direkte og ikke gjennom endringer i bedriftsbeskatningen.

Dette innebærer imidlertid ikke at en alltid skal se bort fra fordelingsvirkninger når en vurderer utformingen av bedriftsbeskatningen. Erfaringene fra før skattereformen tyder for eksempel på at det i særlig grad var høyinnteksgrupper som i praksis tjente på de mange særordningene i bedriftsbeskatningen. I en vurdering av om en bør innføre særskilte ordninger i beskatningen av utvalgte næringer eller aktiviteter, bør en også ta med i betraktningen at slike skattefordeler til syvende og sist kommer eierne av bedriften til gode. Disse eierne vil normalt tilhøre høyinnteksgruppen, og dermed vil slike tiltak alt annet likt bidra til å øke inntektsforskjellene.

5.5.2.3 Inntekts- og formuesbeskatningen av personer

Inntekts- og formuesbeskatningen av personer brukes i dag som et aktivt fordelingspolitisk virkemiddel. Dette skjer først og fremst i beskatningen av lønns- og pensjonsinntekter, gjennom bunnfradrag og en progressiv skattesatsstruktur.

Ved beskatningen av kapitalinntekter har en derimot lagt vekt på skattemessig likebehandling av kapitalinntekter uavhengig av om de opptjenes av en person direkte eller gjennom et selskap. Det medfører at alle kapitalinntekter skattlegges med en flat skattesats på 28 pst.¹⁰⁾ Fordelingshensyn i kapitalbeskatningen av personer ivaretas primært ved at den suppleres av en formuesskatt med progressiv satsstruktur.^{11),12)} Formuesskatten spiller

også en fordelingspolitisk rolle, siden det i praksis er en nær sammenheng mellom høy inntekt og høy (skattepliktig) formue.

For en som arbeider i sin egen virksomhet, vil næringsinntekten/selskapsoverskuddet i utgangspunktet delvis være en godtgjørelse for den kapitalen som er investert og delvis en godtgjørelse for eierens arbeidsinnsats. Ettersom marginalsatten på arbeidsinntekter er vesentlig høyere enn på kapitalinntekter, kan det oppstå et motiv til å få mest mulig av næringsinntekten skattlagt som kapitalinntekt. I den forstand kan delingsmodellen ses på som et fordelingspolitisk virkemiddel, ettersom formålet er å sikre at all arbeidsavkastning blir skattlagt om lag likt, uavhengig av om den utbetales som lønn eller opptjenes i egen næringsvirksomhet.

Det er liten tvil om at inntekts- og formuesbeskatningen virker omfordelende i den forstand at gjennomsnittsskatten (samlet inntekts- og formuesskatt i prosent av samlet inntekt) øker med inntekten, jf. figur 3.15 i kapittel 3. Denne figuren viser for øvrig også at progressiviteten i skattesystemet var større i 2000 enn før skattereformen, til tross for at de formelle skattesatsene var klart høyere både på arbeids- og kapitalinntekter. Årsaken til at skattesystemet likevel i praksis er mer omfordelende i dag, er blant annet at det før reformen var mange særordninger som gjorde det mulig for høyinnteksgruppene å redusere sin reelle skattebelastning vesentlig.

Inntektsforskjellene etter skatt har tilsynelatende økt noe i samme periode, til tross for at gjennomsnittsskatten for dem med de høyeste inntektene også har økt, jf. figur 3.12 i kapittel 3. Inntektsveksten etter skatt har vært klart sterkere for tidelen med høyest inntekt enn for øvrige inntektsdesiler. Også andre mål på ulikhet, for eksempel Gini-koeffisienten, indikerer at inntektsforskjellene er noe større mot slutten av 1990-tallet enn de var på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet.

Årsaken til de økte inntektsforskjellene er hovedsakelig at inntektsforskjellene før skatt har økt. Først og fremst har kapitalinntektene økt kraftig, og en stadig større andel av kapitalinntektene er konsentrert hos dem med de høyeste inntektene. I tillegg kan lønnsforskjellene ha økt noe.

¹⁰⁾ Før skattereformen i 1992 var det en progressiv beskatning også av kapitalinntekter. Det er imidlertid liten grunn til å anta at skattereformen i praksis svekket fordelingsvirkningene av skattesystemet, ettersom reformen samtidig førte til en kraftig reduksjon av ulike fradragsordninger og innføring av generell skatteplikt på aksjegevinster.

¹¹⁾ Det er i tillegg en viss progressivitet i beskatningen av personer som kun har kapitalinntekter ved at personfradraget også gis i alle inntekter, inklusive kapitalinntekter (alminnelig inntekt). Dette bunnfradraget har relativt sett mer å si jo lavere alminnelig inntekt en har.

¹²⁾ En formuesskatt er for øvrig i prinsippet økonomisk sett ekvivalent med en ekstra skatt på netto kapitalinntekter for

personer dersom både inntektsskattegrunnlaget og formuesskattegrunnlaget er økonomisk korrekt fastsatt og all formue gir samme avkastning. I praksis er imidlertid disse to beskatningsformene ikke ekvivalente, dels fordi formuesskattegrunnlaget avviker mer fra reelle verdier enn inntektsskattegrunnlaget og dels fordi avkastningen ikke er lik for all formue.

Lønnsveksten har vært særlig høy blant dem som i utgangspunktet har høyest lønn. Det kan derfor være grunn til å drøfte skattesystemets rolle i denne utviklingen, og hvor effektivt skattesystemet er som et fordelingspolitisk virkemiddel.

En betydelig del av den observerte økningen i inntektsforskjellene etter 1992 skyldes en økt *synliggjøring* av kapitalinntekter hos eierne. Det er tre viktige bidrag til denne synliggjøringen: For det første har reduksjonen av fradragmuligheter og avsetningsordninger gitt en økning i registrerte netto kapitalinntekter. For det andre er viktige kapitalinntekter som tidligere var skattefrie, blitt skattepliktige (blant annet aksjegevinst). For det tredje har aksjonærene tatt ut økte aksjeutbytter. En slik endring i hvordan bedriftenes overskudd anvendes, har i seg selv ingen innvirkning på den reelle formues- og inntektsfordelingen, selv om den i statistikken framstår som økte inntekter hos eierne. Analysen til Fjærli og Aaberge i vedlegg 7 viser at økt synliggjøring av kapitalinntekter kan forklare en vesentlig del av økningen i inntektsforskjellene fra midten av 1980-tallet til midten av 1990-tallet, jf. også en nærmere omtale av dette i kapittel 3. Økt kapitalflyt var dessuten et av formålene med skattereformen, og økningen i aksjeutbytterne er i tråd med dette. Dette bildet er imidlertid konjunkturavhengig og kan raskt endre seg dersom aksjeutbytterne faller eller aksjonærene pådrar seg tap ved salg av aksjer. I inntektsstatistikken vil dette slå ut i en reduksjon i inntektsforskjellene, selv om dette i seg selv neppe påvirker fordelingen av levekår i særlig grad.¹³⁾

I tillegg er det grunn til å anta at omfanget av *skattetilpasninger* for å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter, har økt etter 1992. Slike tilpasninger vil alt annet likt føre til at en større andel av næringsinntekten blir registrert (og skattlagt) som kapitalinntekter og en mindre andel som arbeidsinntekter. Dette kan dermed også bidra til å forklare hvorfor statistikken viser en så vidt kraftig økning i kapitalinntektene. Både motivene og mulighetene til å foreta slike tilpasninger var tilstede allerede da skattereformen ble vedtatt i 1992, men utviklingen etter 1992 har gjort det både mer lønnsomt og enklere å foreta slike tilpasninger. For det første er satsforskjellene økt som følge av innføringen av ekstra arbeidsgiveravgift på høye lønnsinntekter fra 1993 og økningen i den høyeste toppskattesatsen med 6 prosentpoeng fra 2000. For det

andre har delingsmodellen blitt endret flere ganger, og hovedsakelig slik at det er blitt lettere å tilpasse seg ut av delingsmodellen, eller å tilpasse seg slik at delingsmodellen gir relativt lav skatt.

Etter utvalgets vurdering er det grunn til å anta at kombinasjonen av høyere skattesatser på lønn og en mer gunstig delingsmodell isolert sett har svekket de *reelle* omfordelingsvirkningene av skattereglene etter 1992. Selv om økt marginalsatt på lønn i utgangspunktet kan virke omfordelende, kan tilpasninger til delingsmodellen snu dette bildet. Dette forsterkes dersom personer med høye lønnsinntekter i tillegg i praksis får økt lønn før skatt dersom skatten øker, slik at nettolønningen (lønn etter skatt) forblir den samme.

Etter utvalgets vurdering er det tvilsomt om en sterkt progressiv beskatning av arbeidsinntekter i kombinasjon med en lav og flat skatt på kapitalinntekter har de tilsiktede fordelingsvirkningene. Høye skatter på høye lønnsinntekter kan dermed i praksis lett framstå som symbolpolitikk uten særlig reell betydning.

Det er dessuten neppe tvil om at de høye skattesatsene er en medvirkende faktor til all lobbyvirksomheten knyttet til å innføre særskilte unntak og lempende regler for enkeltgrupper, både i delingsmodellen og i formuesskatten. Disse særordningene har bidratt til å svekke den reelle omfordelingen gjennom skattesystemet.

Formuesbeskatningen har, som nevnt, også en fordelingspolitisk rolle. Gjeldende system med relativt høye satser, svært ulik verdsettelse og lave bunnfradrag er imidlertid uheldig både fra et effektivitetsmessig og et administrativt synspunkt, samtidig som formuesskatten ikke blir et særlig treffsikkert fordelingspolitisk instrument. Selv om formuesskatten bidrar til omfordeling ved at den i all hovedsak betales av personer med høye inntekter (vertikal utjevning), er det samtidig stor forskjellsbehandling av personer med samme formue, avhengig av hvordan den er plassert (liten horisontal likebehandling). Dersom formuesskatten skal videreføres som et effektivt fordelingspolitisk instrument, krever dette en langt større likebehandling i verdsettelsen av ulike formuesobjekter enn i dag, kombinert med lavere skattesatser og høyere bunnfradrag. Utvalget foreslår en slik omlegging av formuesskatten, men mener at formuesskatten bør oppheves helt på lang sikt, selv om dette isolert sett svekker fordelingsvirkningene av skattesystemet, jf. kapittel 12.

Etter utvalgets vurdering er likevel både inntekts- og formuesbeskatningen egnet som fordelingspolitiske virkemidler, siden de kan utformes slik at skatten som andel av inntekten øker når inn-

¹³⁾ I inntektsstatistikken er det flere personer som havner i inntektsdesil 1 i ett enkelt inntektsår utelukkende som følge av at de har hatt tap ved salg av aksjer. Dette innebærer selvsagt ikke i seg selv at det er naturlig å klassifisere dem i gruppen blant dem som har (varig) lav inntekt.

tekten øker. Utvalget mener en fortsatt bør ha en progressiv beskatning av personinntekt (lønn og pensjon), kombinert med en flat skatt på alminnelig inntekt, men forskjellen er blitt for stor for høye personinntekter. Siden kapitalinntekter utgjør en relativt sett større andel av samlet inntekt for personer med de høyeste inntektene enn for andre personer, er det grenser for hvor langt de fordelingspolitiske argumentene for en progressiv beskatning av personinntekter kan strekkes. Kombinert med de effektivitets- og omgåelsesproblemene som den store satsforskjellen innebærer, mener utvalget at det er behov for å redusere satsforskjellene mellom skatt på arbeid og skatt på kapital vesentlig. Dette er ikke mulig med mindre en er villig til å akseptere de fordelingsmessige implikasjonene på kort sikt av å redusere marginals-katten på høye arbeidsinntekter.

Etter utvalgets vurdering bør imidlertid slike tiltak kombineres med at en legger større vekt på bunnfradrag som et fordelingspolitisk virkemiddel, og at det ikke lenger blir mulig å få arbeidsavkastning til å bli skattlagt som kapitalinntekt til en lav sats. Det er en viktig del av begrunnelsen for at utvalget foreslår å øke bunnfradragene og å innføre økt skatt på aksjeinntekter over alternativavkastningen, samtidig som de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter foreslås redusert, jf. kapitlene 8 og 10. Utvalget har også vurdert andre modeller for økt skatt på kapitalinntekter, og innstrammer i delingsmodellen.

Over tid vil fordelingsvirkningene av en omlegging til en flatere satsstruktur være mindre markante enn på kort sikt, ettersom det vil redusere omfanget av skattemotiverte tilpasninger der formålet er å få arbeidsavkastningen skattlagt som kapitalinntekter.

5.5.3 Skatt vs. direkte overføringer

I noen grad kan direkte personrettede overføringer og skattelettelser ses på som alternative virkemidler for å oppnå fordelingspolitiske mål. Overføringer og inntektsbeskatningen har imidlertid ulike egenskaper som innebærer at de kan supplere hverandre i fordelingspolitikken.

Direkte overføringer er godt egnet til å gi økonomisk støtte til prioriterte grupper, for eksempel utvalgte lavinnteksgrupper, barnefamilier mv. Det er derimot mindre egnet til å bidra til en omfordeling mellom høyinnteksgrupper og lavinnteksgrupper. Det er riktignok mulig å legge inn regler som innebærer at høyinnteksgrupper ikke nyter godt av en del generelle overføringsordninger, for eksempel i form av innteksgradering av ytelsene.

Dette skjerper imidlertid implisitt skatteprogresjonen for dem som mottar innteksgraderte ytelser. Dette er særlig betenkelig dersom ulike offentlige myndigheter uavhengig av hverandre innteksgraderer ytelsene sine. Summen av skattesystemet og innteksgraderingen av en offentlig ytelse kan innebære at den effektive marginals-katten på å gå fra trygd til arbeid blir uforholdmessig høy. Såkalte "fattigdomsfeller" kan føre til at personer velger å forbli trygdede framfor å gå ut i arbeid, fordi gevinsten ved å ta lønnet arbeid ikke er tilstrekkelig stor. Dette kan føre til at de blir sittende fast i en lavinntektssituasjon over lang tid.

En kan i tillegg bidra til en viss inntektsutjevning ved å begrense rettighetene for høyinnteksgruppene, slik det for eksempel gjøres gjennom takene i opptjening av pensjonsrettigheter. Dette bidrar imidlertid neppe til noen betydelig direkte omfordeling fra høyinnteksgrupper til lavinnteksgrupper, og det reiser dessuten enkelte problemstillinger knyttet til opptjening av pensjonsrettigheter.

Inntekts- og formuesbeskatningen kan utformes slik at de med høye inntekter før skatt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lave inntekter, og er dermed et egnet virkemiddel for omfordeling. Som påpekt ovenfor, er det imidlertid klare grenser for hvor mye reell omfordeling det i praksis er mulig å oppnå ved hjelp av inntekts- og formuesbeskatningen. I tillegg er det mye som tyder på at det i økende grad er utviklingen i inntektsforskjellene før skatt som har betydning for inntektsforskjellen. Det kan dermed være vanskelig å motvirke denne utviklingen gjennom å øke skattene ytterligere.

Etter utvalgets vurdering er systemet for inntektsskatt mindre egnet for å støtte prioriterte grupper enn direkte overføringer. Siden enkelte sosiale ytelser er skattefrie og det er bunnfradrag i skattesystemet, vil mange med lave inntekter ikke betale særlig skatt uansett. Deres økonomiske situasjon vil dermed ikke kunne forbedres ved bruk av skattesystemet. I tillegg kan mange typer kontantytelser kreve kompetanse og systemer som i liten grad finnes hos skattemyndighetene, men som andre offentlige organer er i besittelse av. Etter utvalgets vurdering er det generelt mer effektivt å bruke overføringssystemet framfor skattesystemet til å gi støtte til prioriterte grupper. Samtidig mener utvalget at det er avgjørende å se på virkningen av skatteregler og overføringsregler i sammenheng, slik at en unngår at den effektive skatten på arbeid blir vesentlig høyere enn den effektive skatten på trygd, jf. avsnitt 5.8.

5.6 Markedskorrigerende skatter og avgifter

5.6.1 Innledning

Effektiv ressursbruk i en markedsøkonomi forutsetter at markedsaktørene møter en pris som reflekterer de kostnadene (gevinstene) og ulempene (fordelene) som deres tilpasning påfører andre aktører. Dersom dette ikke er oppfylt, har vi en form for markedssvikt i og med at privatøkonomisk lønnsomhet ikke samsvarer med samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Offentlige inngrep kan bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser i slike tilfeller. I dette avsnittet skal vi drøfte skatte- og avgiftssystemet som et mulig virkemiddel i tilfeller der markedssvikten skyldes såkalt eksterne virkninger.

En negativ ekstern virkning oppstår når en aktivitet påfører samfunnet kostnader uten at de som er ansvarlige for aktiviteten må betale. Dersom det for eksempel oppstår miljøskadelige utslipp ved produksjonen av en vare, vil dette ha samfunnsøkonomiske kostnader som ikke uten videre må betales av produsenten, og som dermed heller ikke er reflektert i den prisen som kjøperen må betale. Det fører til at det fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel blir produsert for mye av varer som forårsaker miljøkostnader og for lite av andre goder. En korrekt utformet skatt vil i slike tilfeller føre til at prisen på en vare reflekterer de samlede kostnadene ved å produsere eller forbruke en enhet til varen. Alkohol og tobakk er et annet eksempel der særskilt høye avgifter i hvert fall delvis er begrunnet med at den enkelte forbruker ikke tar tilstrekkelig hensyn til alle skadevirkningene forbruket medfører.

På samme måte kan en tenke seg subsidier eller særskilte skatte- og avgiftslettelser for å korrigere for en positiv ekstern virkning. En positiv ekstern virkning innebærer at deler av avkastningen eller nytten fra en aktivitet tilfaller andre aktører enn den som utfører aktiviteten. Mulige eksempler på dette kan være FoU-investeringer og næringsklynger.

Nedenfor gis det en kort drøfting av skatte- og avgiftssystemet som mulig virkemiddel for å internalisere negative eksterne virkninger knyttet til forurensing og positive eksterne virkninger knyttet til FoU og næringsklynger.

5.6.2 Grønne skatter

Miljøutslipp fra produksjon eller konsum er eksempler på en negativ ekstern virkning. En bedrift

som forurenser påfører samfunnet en kostnad som ikke bæres av bedriftens eiere og følgelig ikke legges til grunn i bedriftens lønnsomhetsberegninger. Ved å legge en (korrekt utformet) miljøavgift på utslippene, kan en sørge for at bedriften må ta hensyn til alle de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til produksjonen.

For å oppnå dette må nivået på avgiften være riktig. Den ønskede miljøkvaliteten oppnås i prinsippet når nytten av en ytterligere bedring i miljøet, for eksempel i form av reduserte utslipp til luft, er lik kostnadene ved å få til denne forbedringen. Hvis nytten er høyere enn kostnadene, tilsier dette strengere utslippskrav eller høyere miljøavgifter. Det motsatte gjelder hvis kostnadene ved forbedring overskrider velferdsgevinsten.

Både økonomiske virkemidler (avgifter, omsettelige kvoter) og administrative virkemidler (forbud, uomsettelige kvoter mv.) kan i prinsippet utformes slik at en oppnår en optimal miljøkvalitet etter definisjonen ovenfor. I valget av virkemidler er kostnadseffektivitet og styringseffektivitet to viktige hensyn. Kostnadseffektivitet innebærer at et gitt miljømål bør oppnås til lavest mulige rensekostnader, mens styringseffektivitet er knyttet til sannsynligheten for at et gitt miljømål faktisk oppnås.

Normalt regnes miljøavgifter og omsettelige utslippskvoter som mer kostnadseffektive enn administrative virkemidler. Det er tilstrekkelig at myndighetene fastsetter en avgift som reflekterer den marginale skadeposten knyttet til utslipp, og så vil markedet sørge for at rensing skjer på en kostnadseffektiv måte ved at bedrifter med lave rensekostnader vil rense mer enn bedrifter med høye rensekostnader. Administrative virkemidler regnes derimot ofte som mer styringseffektive, ved at myndighetene der fastsetter hvor store de samlede utslippene skal være. Ved bruk av avgifter blir utslippene det de blir, gitt avgiftsnivået.¹⁴⁾ Omsettelige utslippskvoter kan derimot i prinsip-

¹⁴⁾ Skillet mellom kvoter og avgifter er imidlertid i prinsippet ikke så stort dersom myndighetene og bedriftene vet like mye om skadevirkninger og rensekostnader. Dersom myndighetene er i stand til å utforme en optimal avgift, så vil de samlede utslippene bli om lag de samme som dersom en utformer optimale kvoter. Og tilsvarende er det mulig å utforme kvotesystemet slik at det gir kostnadseffektivitet, ved at det gis større kvoter til bedrifter med lave rensekostnader enn til bedrifter med høye rensekostnader. I det helt enkle tilfellet der alle bedrifters bidrag til miljøskaden er den samme, vil kvoter riktignok kreve at myndighetene har mer informasjon enn ved bruk av avgifter siden de også må kjenne bedriftenes rensekostnader. Men dersom skadeposten av et utslipp ikke er den samme for alle bedrifter, må en også i en optimal avgiftsstruktur utforme bedriftsspesifikke avgifter. I slike tilfeller krever avgiftsløsningen like mye informasjon som kvoter.

pet utformes slik at en oppnår både kostnadseffektivitet og styringseffektivitet. Myndighetene vil da først bestemme hvor mye samlede utslipp kan være. Deretter kan bedriftene kjøpe og selge kvoter. I et velfungerende marked vil alle bedrifter stå overfor den samme kvoteprisen, og bedriftene vil rense inntil marginalkostnaden ved rensing er lik denne kvoteprisen. Dermed blir rensingen fordelt på en kostnadseffektiv måte mellom bedriftene.

Valget mellom miljøavgifter og direkte reguleringer avhenger dermed av hvordan en vektlegger hensynet til hhv. kostnadseffektivitet og styringseffektivitet. Det kan vises at kvoter i prinsippet er et mer egnet virkemiddel enn avgifter i tilfeller der bedriften vet mer om sine skadestrukturer enn myndighetene og der skadestrukturen ved ytterligere utslipp øker kraftig dersom utslippene øker utover et visst nivå. I dette tilfellet ønsker en å unngå at utslippene blir høyere enn visse terskelnivåer, dvs. styringseffektivitet er viktig. Dersom skaden ved utslipp øker gradvis, er derimot avgifter normalt et mer velegnet virkemiddel.¹⁵⁾

Miljøavgifter er særlig egnet i tilfeller der skadestrukturen ved utslipp er om lag den samme uavhengig av utslippskilde, siden en i dette tilfellet ikke trenger kunnskap om rensing i den enkelte bedriften for å fastsette et optimalt avgiftsnivå. I slike tilfeller bør avgiften være den samme for alle. Det klareste eksempelet er utslipp av klimagasser, der bidraget til drivhuseffekten er uavhengig av hvor i verden utslippet faktisk skjer. Den optimale miljøavgiften i dette tilfellet er i prinsippet lik avgift for alle utslipp, uavhengig av om de skjer i Norge eller i et annet land. Noe lignende oppstår også ift. enkelte andre miljøskadelige utslipp, blant annet av SO₂.

Utvalget mener på prinsipielt grunnlag at miljøavgifter bør fastsettes slik at avgiftsnivået i størst mulig grad gjenspeiler skadevirkningen av utslippet, både når utslippene skaper lokale og når de skaper globale miljøproblemer

Dette må begrunnes ut fra hensynet til globalt effektiv ressursbruk og ikke nasjonal effektivitet. Hvis korrekt utformede miljøavgifter som skal løse et lokalt forurensningsproblem fører til at en bedrift legges ned eller flytter utenlands, er dette i tråd med hva som er lønnsomt for samfunnet som helhet. Det er ikke like enkelt dersom det dreier seg om et globalt miljøproblem. I Norge er det, som i de fleste andre land, en rekke unntak fra CO₂-avgiften. Avgiftssatsene varierer betydelig for ulike aktiviteter, og det er fullt fritak for deler av industrien. Unntakene blir ofte forsvart med at

andre land ikke har tilsvarende avgifter, og at slike avgifter kun i Norge dermed vil bidra til at produksjonen (og dermed utslippene) flyttes fra Norge til et annet land. Derfor hevdes det at avgiftene kun har en begrenset miljøeffekt, samtidig som de legger større kostnader på norske produsenter enn på konkurrenter i andre land. Etter utvalgets mening bør derfor endringer av CO₂-avgiften og avgifter på andre klimagasser vurderes i sammenheng med Norges oppfølging av Kyoto-avtalen.

Det har vært mye debatt både internasjonalt og i Norge om hvorvidt det kan være gevinster knyttet til miljøavgifter utover selve miljøgevinsten. Argumentet er at miljøavgifter bidrar til en mer effektiv ressursbruk og i tillegg gir ekstra skatteinntekter. I den grad økte inntekter fra miljøavgifter benyttes til å redusere andre vridende skatter, for eksempel skatten på arbeid, kan det oppstå en "dobbel gevinst". Den doble gevinsten består av bedre miljø og lavere effektivitetstap ved beskatning¹⁶⁾.

I Norge førte debatten rundt dette til at Grønn skattekommisjon ble nedsatt, jf. NOU 1996: 9 *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og økt sysselsetting*. Enkelte av forslagene ble behandlet i Stortinget jf. St.prp. nr. 54 (1997-98) *Grønne skatter*, men førte kun til en svært begrenset omlegging av skattesystemet. Regjeringen foreslo opprinnelig en økning i miljøavgifter tilsvarende om lag 1,3 mrd. kroner, som skulle brukes til å redusere skatten på arbeid. Stortingsflertallet gikk inn for å øke miljøavgifter tilsvarende om lag 800 mill. kroner, som ble benyttet til en viss økning av minstefradraget. Enkelte av endringene i miljøavgiftene som ble innført den gang, er senere blitt reversert. Blant annet av den grunn antar utvalget at det er begrensede muligheter for å finansiere ytterligere skattelettelser på arbeidskraft ved hjelp av økte miljøavgifter.

Etter utvalgets vurdering er miljøavgifter et velegnet virkemiddel for å begrense forurensende utslipp. I mange tilfeller er det også mer egnet enn direkte reguleringer. Det er imidlertid tvilsomt om det er mulig å utvide bruken av miljøavgifter så mye at det i tillegg vil gi staten særlig høyere inntekter enn i dag.

¹⁵⁾ Se Weitzman (1974) og Pedersen (1990).

¹⁶⁾ Det har imidlertid vært mye diskusjon blant økonomer hvorvidt det egentlig er noen særlig dobbel gevinst ved miljøskatter i det hele tatt, og mange hevder at den eneste (og uansett viktigste) effekten av miljøskatter er den effekten de har på forurensende utslipp. Uenigheten synes å bunne i ulike forutsetninger om utgangspunktet. Om skattesystemet i utgangspunktet var optimalt innrettet fra et fiskalt synspunkt, så ville gevinsten fra den fiskale effekten allerede vært utnyttet.

5.6.3 FoU

Hovedbegrunnelsen for offentlig støtte til FoU-investeringer er at avkastningen for en bedrift som investerer i forskning og utvikling (FoU) kan være lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen fra investeringen, fordi deler av avkastningen kan tilfalle andre bedrifter eller konsumenter gjennom bl.a. kunnskapslekkasjer. Dette kan føre til at næringslivets FoU-investeringer er lavere enn hva som ville vært ønskelig fra samfunnets side. Tiltak som øker den privatøkonomiske avkastningen av FoU-investeringer, kan dermed være effektivitetsfremmende. En slik kompensasjon kan være en reduksjon i skatt eller et tilskudd.

Indirekte tiltak i form av skatteincentiver er normalt mindre målrettede enn tilskudd, som lettere kan rettes mot særskilte vitenskapelige eller teknologiske områder, sektorer e.l. Ved skatteincentiver overlates beslutningen om hvilke FoU-prosjekter som skal gjennomføres, til privat sektor. Det relevante skillet er imidlertid ikke om støtten gis i form av et tilskudd eller skattelette, men hvorvidt det foreligger en diskresjonær beslutning fra myndighetenes side om hvilke prosjekter som skal motta offentlig finansiering. En kan i prinsippet tenke seg generelle tilskudd som gis på objektivt grunnlag til all godkjent FoU, og som derfor har de samme egenskapene som et skatteincentiv.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted, bør prosjektene med det største gapet mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk avkastning prioriteres i tildelingen av offentlig støtte. Det taler for aktiv utvelgelse fra myndighetenes side gjennom direkte tilskuddsordninger.

Det kan imidlertid være vanskelig og ressurskrevende å identifisere den samfunnsøkonomiske avkastningen på FoU-investeringer. Eksempelvis kan et mislykket FoU-prosjekt i en bedrift komme til nytte hvis aktørene lærer av feilene, og bringer ny erfaring og kunnskap inn i nye FoU-prosjekter i samme bedrift eller i andre bedrifter og bransjer. Videre kan det være vanskelig å skille eksterne virkninger fra øvrige ringvirkninger fra FoU-aktiviteten. Det er ingen ekstern virkning dersom virkningen gjenspeiles i prisene eller på annen måte internaliseres i markedet, for eksempel ved at bedriftene har gjensidig nytte av hverandres FoU i konkurransen om nye produkter mv. Positive eksterne virkninger vil heller ikke nødvendigvis føre til en underinvestering i FoU-innsats. For å kunne dra nytte av lekkasjer fra andre bedrifters FoU, må ofte en bedrift være på et visst kunnskapsnivå. De positive eksterne virkningene kan derfor gi motiver til økt FoU-innsats for bedrifter som ønsker

å kunne utnytte andre bedrifters FoU. Det finnes også eksempler på at konkurranse kan føre til at det investeres for mye i FoU, blant annet i markeder der det bare er plass til et fåtall relativt store tilbydere. Den som vinner i konkurransen kan tjene mye penger, og det vil derfor være mange som konkurrerer.

Et generelt skatteincentiv (eller en tilsvarende rettighetsbasert tilskuddsordning) innebærer en gitt subsidierate basert på gjennomsnittsbetraktninger. Selve utvelgelsen av prosjekter overlates til markedet, slik at de administrative kostnadene kan bli lavere enn ved selektive støtteordninger. Dette kan være en hensiktsmessig måte å utforme offentlig FoU-støtte på dersom myndighetene har begrenset informasjon om avviket mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de enkelte prosjektene, og dersom kostnadene ved å innhente slik informasjon er høye. For at generelle ordninger basert på gjennomsnittsbetraktninger skal være et egnet virkemiddel for å støtte FoU, bør imidlertid ikke variasjonen i eksternalitetene knyttet til FoU-investeringene være for store.

Dersom en legger til grunn at det er visse positive eksternaliteter knyttet til de fleste FoU-prosjekter, er det etter utvalgets syn grunnlag for å støtte denne type investeringer gjennom generelle tilskudd. Støtteandelen i slike generelle ordninger bør imidlertid ikke være for høy, ettersom prosjekter med særlig store avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet fortsatt bør være gjenstand for aktiv utvelgelse og støttes gjennom direkte tilskudd. Støtten må derfor ses kun som et supplement til det øvrige virkemiddelapparatet, med sikte på å fange opp et antatt "standardnivå" på eksternalitetene knyttet til FoU-investeringer.

Den norske skattefradragssystemet for FoU som ble innført i 2002, er bl.a. begrunnet i at konkurransen har en verdi utover den som tilfaller bedriften. Den opprinnelige ordningen var avgrenset til mindre bedrifter. Fra og med 2003 omfatter ordningen alle bedrifter, uavhengig av størrelse. Det gis et fradrag i *utlignet skatt* lik en prosentvis andel av de totale kostnadene opp til en viss kostnadsramme.¹⁷⁾ Bedrifter som ikke betaler tilstrekkelig i skatt til å få utnyttet fradraget, får et supplerende tilskudd utbetalt ved ligningen. Skatteincentivet er dermed uavhengig av om bedrifter er i skatteposisjon, og den virker på mange måter som en tilskuddsordning.

¹⁷⁾ Kostnadsrammen er for 2003 satt til 4 mill. kroner, men kan utvides til 8 mill. kroner ved innkjøp av FoU-tjenester fra godkjente FoU-institusjoner. Den generelle støttesatsen er 18 pst., men for bedrifter som tilfredsstiller ESAs definisjon av SMB-bedrifter er den 20 pst.

Slik ordningen er utformet, er incentivet sterkest for bedrifter som har FoU-utgifter under kostnadsrammen. Bedrifter som har FoU-utgifter over dette nivået, vil ikke få økt offentlig støtte ved å øke FoU-investeringene ytterligere, og lønnsomheten på marginen vil derfor ikke endres. Disse bedriftene vil derfor normalt ikke ha noen økonomiske incentiver til å øke FoU-innsatsen som følge av fradraget. Bedrifter som er utsatt for restriksjoner på kapitalmarkedene og derfor ikke har kunnet gjennomføre privatøkonomiske lønnsomme FoU-investeringer, vil imidlertid kunne ønske å øke FoU-investeringene til tross for uendret lønnsomhet på marginen.

Incentivvirkningene for bedrifter med store FoU-budsjetter er altså svake, mens de som følge av den høye støttesatsen er relativt kraftige for bedrifter med mindre FoU-budsjetter. Hensynet til kostnadseffektivitet taler dermed for å gjeninnføre avgrensningen til mindre bedrifter (som typisk vil ha mindre FoU-budsjetter enn de store).

Ordningen gir bedriftene et sterkt incentiv til å oppgi så mye som mulig av kostnadene som FoU-investeringer. Det er derfor nødvendig med relativt omfattende kontroll av kostnadene knyttet til FoU-prosjektene. I den gjeldende ordningen skal Norges forskningsråd foreta en slik kontroll av forskningsinnholdet i prosjektene. Den endelige kontrollen av kostnadene tilligger imidlertid ligningsmyndighetene.

I en vurdering av om denne ordningen er hensiktsmessig eller ikke, må en vurdere om ordningen er målrettet ift. å internalisere eksterne virkninger knyttet til FoU. Utvalget vil i den forbindelse vise til at ordningen ble vurdert og foreslått av et annet offentlig utvalg i NOU 2000: 7 *Ny giv for nyskaping*, og legger derfor til grunn dette utvalgets konklusjon om at ordningen som sådan er tilstrekkelig målrettet.

Det må deretter vurderes om skattesystemet eller en generell, rettighetsbasert tilskuddsordning, er det mest hensiktsmessige virkemiddelet. Etter utvalgets vurdering bør ordningen utformes som en tilskuddsordning og ikke som en skatteordning. Det skyldes for det første at den offentlige støtten allerede har karakter av å være et tilskudd, ettersom bedrifter som ikke betaler skatt likevel får utbetalt hele beløpet. For det andre skal det skje en særskilt kvalitetskontroll av prosjektene i regi av Norges Forskningsråd, og ordningen krever dermed to administrative ledd. Etter utvalgets syn ville det vært mer hensiktsmessig om kun ett administrativt ledd forvaltet ordningen. Kontrollbehovet taler dermed også for at skattefradragsordningen erstattes med en rettighetsbasert tilskudds-

ordning. For selskaper med likviditetsbeskränkninger, vil det også være en fordel om tilskuddet utbetales samme år som kostnadene påløper, og ikke ved ligningen året etter slik som er tilfellet for aksjeselskaper med skattefradragsordningen.

5.6.4 Næringsklynger

Såkalte næringsklynger kan oppstå dersom positive eksterne virkninger betinger en viss geografisk nærhet mellom aktørene. Slike eksterne virkninger kan være rene kunnskapslekkasjer eller positive markedskoblinger som virker via markedet for innsatsfaktorer eller sluttprodukter. Markedskoblinger kan gi opphav til eksterne skalafordeler, for eksempel ved at etablering av en ny bedrift kan føre til økt produksjon i relatert virksomhet der utnyttning av stordriftsfordeler i utgangspunktet er begrenset av markedets størrelse. Det vesentlige er at lønnsomheten for den enkelte bedrift avhenger positivt av aktiviteten til de andre aktørene som er lokalisert på samme sted.

Spørsmålet er som regel ikke om næringsklynger vil bli etablert, men hvor. Klynger som fører til bedre utnyttning av stor- og samdriftsfordeler, bidrar til økt samlet verdiskaping der de blir etablert. Klyngegevinstene tilfaller de områdene som får klynger gjennom økte eier- og faktorinntekter. Er det spørsmål om internasjonal lokalisering, kan det derfor være i et lands interesse å oppmuntre til etablering av næringsklynger, og å hindre at eksisterende næringsklynger flytter ut.

Når lønnsomheten av å være etablert i en næringsklynge avhenger positivt av klyngens størrelse, vil offentlig politikk rettet mot etablering av nye klynger ofte bety tiltak med sikte på å få en bransje over kritisk masse. Det offentliges oppgave blir da i hovedsak å avhjelpe en koordineringssvikt: Siden enkeltbedrifter ikke foretar en samordnet etablering, må en gjennom økonomisk politikk gjøre det troverdig for enkeltbedriftene at man faktisk vil oppnå kritisk masse. Like viktig som selve tiltakene, kan det være at det offentlige gir troverdige signaler om at dette er et viktig satsingsområde. Mulige tiltak kan være å kanalisere norske forskningsmidler til bransjen med den potensielle klyngen, og gi utdanning av eksperter på området særlig prioritet. En slik politikk innebærer imidlertid at myndighetene aktivt favoriserer en bransje eller næring. Det krever at myndighetene er i stand til å plukke ut "vinnerbransjer" på denne måten.

Et relatert spørsmål er knyttet til de tilfellene der det finnes en næringsklynge, men der den som følge av slike eksterne koblinger ikke er av en optimal størrelse. Også i dette tilfellet kan det

være et argument for at myndighetene griper inn med subsidier rettet mot en bestemt næring eller aktivitet.

Bergo-utvalget, som drøfter denne problemstillingen inngående i NOU 1996: 17 *I Norge – for tiden?*, avviser likevel at eksistensen av næringsklynger innebærer at en bør ha en næringsspesifikk politikk. Dersom myndighetene hadde hatt full informasjon om forholdene både i etablerte og potensielle næringsklynger, kunne en selvsagt utforme en politikk for å tiltrekke seg disse næringsklyngene. I praksis har imidlertid myndighetene mangelfull informasjon på dette området, og de kan heller ikke med sikkerhet slå fast hvilke næringer som er mest mobile på kort sikt. Bergo-utvalget uttaler følgende om hva myndighetene bør gjøre i en slik situasjon (NOU 1996: 17, s 35-36):

”Det er to tungtveiende argumenter mot næringsdiskriminerende politikk. Den ene er faren for manipulasjon. I forlengelsen av det bør også nevnes de insitamentene en slik politikk gir bedrifter og bransjer til å gjennomføre tiltak som gjør at de framstår mer som en klynge enn tilfellet faktisk er. Slike tiltak kan omfatte alt fra analyser som dokumenterer kryssløpskoblinger til bevisst kjøp av innsatsvarer lokalt selv om man kunne kjøpt dem billigere fra andre leverandører. Siden alle slike tiltak medfører reelle merkostnader, kan den samfunnsøkonomiske kostnaden bli høy.

Det andre argumentet er at det i alle fall er en informasjonsmessig asymmetri mellom eksisterende og potensielt nye næringsklynger. Selv om man ikke har full informasjon, vil myndighetene tross alt vite noe om forholdene i eksisterende bransjer. Man vet, nesten pr. definisjon, mindre om virksomheter som ikke finnes i landet. Der hvor klyngemekanismene i eksisterende klynger er tydelige, kan det lett føre til at en næringsdiskriminerende politikk blir enda mer strukturbevarende enn ønskelig. I andre tilfeller kan en naiv tro på at ”gresset er grønnere på den andre siden av gjerdet” føre til en næringspolitikk preget av febrile forsøk på å plukke vinnere. Begge deler er like uheldig.”

Dette utvalget støtter Bergo-utvalgets konklusjon om at eventuelle klyngeeffekter ikke tilsier at en bør gå bort fra prinsippet om næringsnøytralitet i beskatningen. Sett fra myndighetenes side vil det være svært vanskelig å differensiere skattesystemet etter graden av klyngeeffekter. Selv om det gjennomføres undersøkelser som påviser klyngeeffekter i noen næringer, så vet en ikke om det også finnes tilsvarende klyngeeffekter i andre næringer der det ikke er gjennomført slike undersøkelser.

Det er dessuten en fare for at enkelte næringer vil ønske å bruke betydelige ressurser på å forsøke å framstille seg som en næringsklynge, dersom dette blir belønnet med lavere skatt. Utvalget viser i den forbindelse til at flere næringer allerede har begynt å bruke klyngebegrepet, også næringer som baserer seg på ikke-mobile naturressurser. Se også utvalgets omtale av næringspolitikk i avsnitt 5.7.1.

Det er likevel viktig å være klar over en nyanse angående kostnadene forbundet med politikk rettet mot næringsklynger. Analyser viser at kostnadene ved å delta i en form for internasjonal konkurranse om å tiltrekke seg nye næringsklynger, lett vil kunne overstige den økningen i verdiskaping som etableringen av slike nye klynger vil gi. Kostnadene ved å holde på etablerte, men internasjonalt mobile, næringsklynger vil imidlertid normalt være lavere, da tilstedeværelse av klyngen i seg selv gir et konkurransefortrinn.

Ved utflytting av bedrifter i en næringsklynge oppstår koordineringsproblemet i revers ved at bedriften som flytter ut, ikke har noe incitament til å ta hensyn til det tapet dette påfører de gjenværende bedriftene i klyngen. I forhold til skattepolitikken, er det bedriftens samlede nasjonale skattebelastning sammenlignet med skattebelastningen ved alternative lokaliseringalternativer som er relevant for spørsmålet om utflytting. På denne måten vil selv en nasjonalt nøytral bedriftsbeskatning virke forvridende på lokaliseringvalget. På den annen side er skatt bare en av flere politikkfaktorer som påvirker bedriftenes lokalisering. Det offentlige tjenestetilbudet vil også være viktig i mange tilfeller. For næringsklynger basert på ikke-mobile naturressurser, er det først og fremst forskjeller i lokal beskatning og offentlig infrastruktur som kan ha betydning for lokaliseringvalget. I slike tilfeller vil det være mest hensiktsmessig å avhjelpe koordineringsproblemet ved etableringsstøtte og lokal tilrettelegging for privat næringsvirksomhet, samt utbygging av offentlig tjenesteyting. Flytting av komplementær offentlig virksomhet kan også være aktuelle tiltak.

5.7 Skatter og avgifter i nærings- og distriktspolitikken

5.7.1 Næringspolitikk

Etter utvalgets vurdering bør hovedmålet for næringspolitikken være å føre en politikk som bidrar til å sikre en høyest mulig samlet verdiskaping, gitt de ressursene en har til rådighet og kravet

til langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Målet for næringspolitikken er dermed ikke noen annet enn for den økonomiske politikken. Virkemidlene i næringspolitikken er ikke presist avgrenset i forhold til andre deler av den økonomiske politikken, men velges en bred innfallsvinkel kan næringspolitikk defineres som alle inngrep i private markeder og regulering av tilbyderne.

Både målene og virkemidlene i næringspolitikken har endret seg mye de siste 30 til 40 årene. Relativt detaljerte sektormål mht. utviklingen i enkelt næringer er i all hovedsak erstattet av mer generelle målformuleringer om høyest mulig verdiskaping og velferd. Virkemidlene er gradvis blitt mindre næringsspesifikke og med større vekt på at ulike markeder skal fungere effektivt, framfor politisk overprøving av den ressursallokeringen desentraliserte markeder gir. Men det finnes nyanser i dette bildet og viktige unntak, hvorav landbrukspolitikken, med sin detaljrikdom både mht. mål og virkemidler, er det mest iøynefallende.

Ut fra et prinsipp om størst mulig verdiskaping, vil de fleste være tilbøyelig til å mene at myndighetene i utgangspunktet ikke bør ha preferanser for visse næringer, bedrifter eller typer produksjon, men at en aksepterer det resultatet markedet gir. Næringspolitikkenes mål blir da å sørge for at markedene fungerer effektivt, herunder at det er virksom konkurranse.

Tanken om at effektive markeder leder fram til størst mulig verdiskaping, bygger bl.a. på at markedsaktørens beslutninger gjøres med utgangspunkt i hva som er privatøkonomisk mest lønnsomt. Under en del idealiserte forutsetninger vil det bli investert i forskjellige næringer og produksjoner inntil den marginale avkastningen av ulike investeringer er lik. Det vil da ikke være mulig for myndighetene å øke den samlede verdiskapingen ved å endre på ressursallokeringen og produksjons sammensetningen. Eventuelle offentlige subsidier eller særskilte skattelettelser til enkelte næringer eller bedrifter, vil bidra til at disse aktivitetene framstår som bedriftsøkonomisk mer lønnsomme enn aktiviteter som ikke subsidieres. Det blir da privatøkonomisk lønnsomt å investere mer i subsidierte aktiviteter med det resultatet at avkastningen før subsidier og skatt i disse næringene presses ned. Ressurser trekkes til næringer som på marginen gir en lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn andre næringer, og vi får en lavere samlet verdiskaping.

Dette resonnementet forutsetter at markedene fungerer rimelig godt, og at det som framstår som bedriftsøkonomisk lønnsomt før skatt og subsidier også er det som er mest lønnsomt for samfunnet.

Det er imidlertid ikke alltid tilfelle. De forholdene som gjør at uregulerte markeder ikke leder fram til størst mulig verdiskaping, kalles gjerne for markedssvikt. Nedenfor går vi raskt gjennom de vanligste formene for markedssvikt.

- En aktør som har *markedsrett*, for eksempel monopol på å tilby en bestemt vare, vil kunne maksimere sin profitt ved å sette en pris som er høyere (og dermed produsere mindre) enn det som er ønskelig sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.
- *Informasjonsproblemer* (asymmetrisk informasjon) kan innebære at en næringsdrivende i praksis er kredittrasjonert, ved at private banker ikke er villig til å ta risikoen ved å yte vedkommende lån, selv om prosjektet i utgangspunktet er samfunnsøkonomisk lønnsomt.
- F.eks. forsknings- og utviklingsaktiviteter kan være av en slik karakter at den som driver virksomheten ikke klarer å realisere hele overskuddet selv. Dette kan føre til at det investeres mindre i FoU enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt (*positive eksterne virkninger*). Såkalte næringsklynger er en variant av slike positive eksterne virkninger. Det kan også være *negative eksterne virkninger* (miljøkostnader mv.) som bidrar til at de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene ved å produsere en bestemt vare er høyere enn de bedriftsøkonomiske.

Etter utvalgets vurdering bør en ha gode grunner for å drive en næringspolitikk som skal påvirke ressursallokering og produksjon i bestemte retninger. Næringspolitikken bør fortrinnsvis bestå i å bidra til effektive markeder, og da bør virkemidlene i størst mulig grad være rettet mot årsaken til eventuell markedssvikt. Dette har noen viktige implikasjoner:

For det første bør næringspolitikken være næringsnøytral. Det forhindrer imidlertid ikke at enkelte næringer kan ha fordeler av, og andre næringer kan tape på, at myndighetene gjennomfører tiltak som skal rette opp en markedssvikt. Dersom myndighetene kommer til at forskningsinnsats i bedriftene bør støttes fordi den gir positive eksterne virkninger, er det ikke et brudd med næringsnøytraliteten om en bedrift som forsker på nye medisiner får mer støtte enn en handelsbedrift. Brudd på næringsnøytralitet blir det derimot om en bestemmer at en skal støtte medisinforskningen spesielt og uten at det kan begrunnes med markedssvikt.

For det andre bør markedene fungere noenlunde tilfredsstillende uten særskilte inngrep hvis

en først velger å la markedene styre mye av ressursbruken. Skal det korrigeres for eventuell markedsviskt, må en sannsynliggjøre at en bestemt form for markedssvikt foreligger, og at myndighetene er i stand til å forbedre markedsløsningen uten for store kostnader.

Ofte mangler myndighetene informasjon om i hvilken grad det faktisk foreligger markedssvikt og hva kilden til den er. En kan også ha mangelfulle kunnskaper mht. hvor godt egnet de politiske virkemidlene er for å forbedre markedet. Mangel på informasjon tilsier virkemidler som er informasjonsrobuste. Et kriterium for virkemidlene er at de virker positivt under et vidt sett av forutsetninger om hva kildene til markedssvikten er. Informasjonsrobuste tiltak bør også være robuste overfor lobbyvirksomhet. Den enkelte bedrift eller bransje vil ofte ha relativt god kjennskap til hvordan myndighetenes beslutninger kan påvirkes, mens myndighetene kan ha mangelfull informasjon om bransjen. Denne informasjonsskjevheten kan bransjen utnytte til å skaffe seg særskilte fordeler.

Skattepolitikken som særlig berører næringslivet bør rettes inn mot det samme målet og følge de samme retningslinjene som skissert for næringspolitikken. Også skatte- og avgiftspolitikken bør bygge på prinsippet om næringsnøytralitet, dvs. at skatte- og avgiftssystemet ikke bør benyttes til å stimulere visse næringsaktiviteter framfor andre.

Om det er skattepolitikken eller næringspolitikken som i de enkelte tilfellene skal benyttes til å rette opp en markedsviskt, blir et spørsmål om hva som er mest målrettet og kostnadseffektivt.

Konkurranspolitikken er eksempelvis mest egnet til å bekjempe utøvelsen av markedsrett, og dersom en ønsker å gjøre noe her bør en styrke konkurransemyndighetenes muligheter til å gripe inn i markedet. En eventuell markedsviskt i kredittmarkedene kan møtes av at det offentlige er villig til å ta noe høyere risiko enn private aktører, for eksempel ved hjelp av virkemidler i SND-systemet. Det er vanskelig å se at skatte- og avgiftspolitikken kan spille en rolle på disse områdene. Dersom markedssvikten skyldes positive eller negative eksterne virkninger, kan det derimot være mer aktuelt å vurdere skatter og avgifter som virkemiddel.

Utvalget vil vise til at Norge gjennom EØS-avtalen har forpliktet seg til å følge EUs regelverk om statsstøtte. Dette regelverket innebærer at det i utgangspunktet ikke er tillatt med støtte til utvalgte næringer og bedrifter. Dette forbudet gjelder uavhengig av om støtten gis i form av særskilte skatte- og avgiftslettelser eller i form av direkte støtte over statsbudsjettet. Utvalgets anbefalinger på dette området er altså i tråd med disse reglene.

I praksis drives det imidlertid fortsatt næringspolitikk ved hjelp av skatte- og avgiftssystemet. Eksempelvis er det vanskelig å se på unntakene fra en rekke miljøavgifter og fra enkelte tjenester i merverdiavgiftssystemet som noe annet enn næringspolitisk begrunnet. Samtidig er det åpenbart at miljøavgifter og merverdiavgiftssystemet ikke er særlig egnet som næringspolitiske virkemidler.

Særskilte skatteregler for fiskere og sjømenn, og de særskilte skattereglene for rederier, er også brudd på prinsippet om næringsnøytralitet. Utvalget foreslår endringer på en del av disse områdene, slik at en i større grad enn i dag gjennomfører prinsippet om næringsnøytralitet i skatte- og avgiftsreglene generelt, jf. kapittel 7.

Det er også en rekke særskilte skatteordninger for jordbruk og skogbruk. *Landbruksstøtten* er trolig det klareste bruddet med prinsippet om næringsnøytralitet. Jordbruket er en skjermet næring, med over 12 mrd. kroner i subsidier over statsbudsjettet, 8-9 mrd. kroner i skjermingsstøtte (tollvern) og en rekke særskilte skatte- og avgiftslettelser i tillegg. De samlede overføringene pr. årsverk har de siste fem årene økt med om lag 30 pst. og utgjør for tiden om lag 300 000 kroner. Etter utvalgets vurdering er det trolig betydelige realøkonomiske gevinster av å redusere landbruksstøtten fra dagens høye nivå.

Den samlede virkemiddelbruken i landbruket er i utgangspunktet uoversiktlig. Det eksisterer over hundre ulike ordninger innenfor jordbruksavtalen, og mange av disse er dessuten sterkt differensiert mellom produksjoner, distrikter og bruksstørrelser. I 2000 ble det i tillegg innført et særskilt inntektsfradrag i jordbruksinntekt som siden er trappet opp i flere omganger. Det finnes også en rekke andre mindre særordninger for landbruket i skatte- og avgiftssystemet. Det er for eksempel særskilt fritak for gevinstbeskatning ved salg, dobbelt fradrag for utgifter ved føderåd, regnskapsliggning av våningshus (mens andre boliger prosentlignes) og særregler i arveavgiften. I tillegg er høyt tollvern og til dels også lav matmoms begrunnet med hensynet til landbruket.

Det særskilte inntektsfradraget i jordbruksinntekt bryter med prinsippet om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen som ligger til grunn for gjeldende skattesystem. Etter utvalgets vurdering tilsier dette isolert sett at inntektsfradraget bør oppheves. Fradraget er imidlertid såpass beskjedent sammenlignet med den øvrige direkte og indirekte støtten til landbruket at det har lite for seg å oppheve dette fradraget hvis den samlede støtten likevel blir opprettholdt. Fradraget bør etter utvalgets

vurdering avvikles som et ledd i en mer generell nedtrapping av landbruksstøtten, og utvalget vil på denne bakgrunn advare mot at en på kort sikt øker fradraget ytterligere.

Fra et skatte- og avgiftspolitisk perspektiv er det uheldig å ha en lang rekke særordninger for en bestemt sektor. Utvalget foreslår derfor å oppheve en lang rekke av de mindre særordningene for landbruket, slik at skatteincentivene overfor landbruket konsentreres til inntektsfradraget, jf. kapittel 7.

For *skogbruket* finnes det også en rekke særskilte skatteordninger. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å se at det er særskilte hensyn som tilsier at en skal fravike prinsippet om næringsnøytralitet i beskatningen av skogbruket. Utvalget foreslår derfor å oppheve de særskilte ordningene for skogbruket, jf. kapittel 7.

5.7.2 Distriktpolitikk

Det er tilsynelatende bred politisk enighet om at en bør opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og ha likeverdige levekår i hele landet, selv om det ikke alltid er like klart hva som egentlig legges i dette begrepet og hva en konkret ønsker å oppnå med distriktpolitikken.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å drøfte grunnlaget for og innretningen av distriktpolitikken, men etter utvalgets vurdering synes det mest naturlig å knytte distriktpolitikken opp mot mål om bosetting og lokalisering av arbeidsplasser.

Utvalget tar ikke stilling til hvordan regionale mål for bosetting og arbeid bør utformes, men legger vekt på at ambisjonsnivået bør være realistisk. Det er knapt mulig å tenke seg virkemidler som effektivt skulle hindre enhver form for sentralisering, samtidig som de fleste vil mene at endringer i bostedspreferanser bør kunne endre bosettingsmønsteret.

Dersom en kun er opptatt av bosetting som sådan, kan det argumenteres for at et direkte tilskudd til personer som velger å bosette seg i visse regioner, er det mest målrettede tiltaket. Et bosettingstilskudd har den fordel at det virker nøytralt ift. alle andre beslutninger enn valg av bosted. Det innebærer blant annet at den næringsstrukturen som oppstår lokalt ikke er påvirket av virkemiddelbruken som sådan. Effekten av et slikt bosettingstilskudd vil svekkes dersom tilskuddet primært fører til en økning av boligprisene i de områdene der tilskuddet gis, eller dersom tilskuddet fører til at mange registrerer seg som bosatt i en distriktskommune selv om de i realiteten arbeider et annet sted. Det kan også være et samspill

mellom det å stimulere til aktivitet direkte og det å påvirke bosettingsmønsteret, slik at virkemidler som stimulerer til å opprette lokale arbeidsplasser, er et viktig supplement til direkte tilskudd for å kunne opprettholde lokal bosetting.

Direkte bosettingstilskudd benyttes imidlertid i liten grad som et distriktpolitisk virkemiddel. I praksis har myndighetene valgt å knytte støtten opp mot en eller annen aktivitet, for eksempel lønnet arbeid (reduert skatt på arbeid) eller næringsvirksomhet (direkte støtte, hovedsakelig gjennom SND, og skatte- og avgiftslettelser).

Dersom en ikke kan eller vil støtte bosetting direkte, bør støtten knyttes mest mulig direkte opp mot sysselsetting. Dersom en ønsker å stimulere til bosetting, bør støtten utformes slik at det blir relativt mer lønnsomt å drive arbeidsintensiv framfor kapitalintensiv virksomhet i distriktene. For å oppnå økt sysselsetting i distriktene, kan en også benytte andre virkemidler enn subsidiering av arbeidskraften, for eksempel kapitaltilskudd eller transportstøtte til bedrifter i distriktene. Direkte subsidiering av arbeidskraft er imidlertid et mer treffsikkert og kostnadseffektivt virkemiddel, ettersom dette innebærer en favorisering av arbeidsintensiv virksomhet. Kapitaltilskudd vil alt annet likt favorisere kapitalintensiv virksomhet, mens transportstøtte vil favorisere virksomhet med store transportkostnader.¹⁸⁾

Utvalget har ikke vurdert om skatter og avgifter er mer eller mindre effektive som virkemidler i distriktpolitikken enn mer direkte virkemidler, utover de begrensningene som ligger i at skatter og avgifter er et generelt virkemiddel og dermed hovedsakelig er egnet i situasjoner der det er relativt enkle kriterier for hva som utløser støtten (for eksempel bosted eller sysselsetting). Utvalget vil med dette utgangspunktet drøfte hvilke deler av skatte- og avgiftssystemet som er mest velegnet som virkemidler for å opprettholde bosettingen.

Det finnes enkelte særskilte skatteincentiver med en distriktpolitisk begrunnelse. Den mest omfattende ordningen er den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften, der det er fem ulike geografiske soner der satsene varierer fra 0 pst. i Nord-Troms og Finnmark til 14,1 pst. i sentrale

¹⁸⁾ Utvalget er klar over at det teoretisk kan vises at investeringstilskudd kan gi en større sysselsettingseffekt enn et årlig driftstilskudd, dersom myndighetene ikke kan binde seg på en troverdig måte til å opprettholde driftstilskuddet over tid. Den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften, som jo er et slikt årlig driftstilskudd, ble imidlertid innført i 1975, og hovedtrekkene i ordningen har ligget fast siden. Etter utvalgets vurdering er det dermed lite som tyder på at manglende troverdighet har vært et problem med denne ordningen.

strøk. Det er videre nullsats i merverdiavgiften for elektrisk kraft for hele Nord-Norge. I tillegg er det enkelte særordninger for Nord-Troms og Finnmark, i form av lavere inntektsskatt, høyere barnetrygd og fritak for elektrisitetsavgift. De særskilte skattereglene for landbruket og særfradrag for fiskere og sjøfolk kan trolig i noen grad også gis en distriktpolitisk begrunnelse. Distriktpolitiske argumenter er også benyttet i debatten om andre særskilte unntak i skatte- og avgiftsreglene, blant annet ved at overnattingstjenester fortsatt er unntatt fra merverdiavgift.

Dersom skatte- og avgiftssystemet skal benyttes som et distriktpolitisk virkemiddel, bør skatte- og avgiftslettelsene etter utvalgets vurdering knyttes mest mulig direkte opp mot sysselsetting i distriktene. Den største fordelene ved å gi støtten i form av skattelette framfor som et generelt bosettingstilskudd, er at en kun oppnår skattelettelsen dersom en faktisk har skattbar inntekt. En særskilt skattelettelse gir derfor sterkere incentiver til aktivitet enn et generelt bosettingstilskudd.

Redusert skatt på lønn, enten det er i form av redusert arbeidsgiveravgift eller redusert inntektsskatt, er i praksis en favorisering av arbeidsintensiv virksomhet framfor annen virksomhet. Arbeidsgiveravgiften betales formelt av arbeidsgiveren, og gjør det derfor i første omgang mer lønnsomt for arbeidsgiveren å ansette flere personer ved at lønnskostnadene reduseres. Redusert skatt på arbeid tilfaller formelt arbeidstakeren, og vil gjøre det mer lønnsomt for vedkommende å øke arbeidstilbudet. På kort sikt vil disse to tiltakene dermed supplere hverandre. På litt lengre sikt har det mindre betydning om det er arbeidsgiveravgiften eller inntektsskatten som reduseres, siden deler av lettelsen uansett vil bli veltet over i lønningene. Dersom inntektsskatten reduseres, er arbeidstakeren trolig villig til å akseptere en litt lavere lønn før skatt. Og dersom arbeidsgiveravgiften reduseres, er arbeidsgiveren villig til å øke lønningene noe for å tiltrekke seg flere ansatte.¹⁹⁾ Begge tiltakene fører dermed både til reduserte lønnskostnader for arbeidsgiveren og høyere lønnsinntekt etter skatt for arbeidstakerne.

Et ønske om å stimulere til sysselsetting tilsier derfor etter utvalgets vurdering at regionalt dif-

ferensiert arbeidsgiveravgift og redusert inntektsskatt på lønn er mer egnet som distriktpolitiske virkemidler enn avgiftslettelser eller særskilte skattelettelser til enkelt næringer. Redusert skatt på arbeid vil isolert sett senke kostnadene ved å etablere arbeidsplasser i distriktene, samtidig som det blir mer lønnsomt for arbeidstakere å bosette seg områder der det gis slike skattelettelser. De administrative kostnadene ved å bruke skattesystemet er i dette tilfellet trolig også lavere enn ved en tilskuddsordning.

Et naturlig utgangspunkt er da at skatte- og avgiftslettelsen knyttes opp til hvor man er bosatt. Den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften og de særskilte skatte- og avgiftslettelsene i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark er utformet på denne måten. Arbeidsgiveravgiften som må betales er knyttet til hvor den enkelte arbeidstakeren er bosatt (med visse unntak²⁰⁾), og ikke hvor selve næringsvirksomheten er lokalisert.

Tilsvarende gis de særskilte skatte- og avgiftslettelsene i Nord-Troms og Finnmark kun til personer som er bosatt i området. Etter utvalgets vurdering er lettelsene i inntektsskatt og høy barnetrygd mer treffsikre virkemidler enn fritaket for elektrisitetsavgiften i tiltakssonen og fritak for merverdiavgift på elektrisk kraft i Nord-Norge. For det første har lavere avgifter på elektrisk kraft vel så mye preg av å være næringsstøtte som støtte til bosetting, og for det andre er det mer målrettet å knytte støtten direkte opp mot bosetting enn mot forbruket av elektrisk kraft.²¹⁾

Skattelettelser for landbruket og særfradrag for fiskere og sjømenn er heller ikke målrettede virkemidler i denne sammenheng, ettersom skattelettelsen er knyttet opp til en bestemt aktivitet og ikke direkte til bosetting i distriktene. Ordningene framstår dermed i større grad som næringsstøtte enn som et distriktpolitisk virkemiddel. Det samme gjelder andre unntak som delvis er gitt en distriktpolitisk begrunnelse, for eksempel unntaket for merverdiavgiftsplikten for overnattingstjenester. Dette unntaket kan i særlig grad være en fordel for hoteller i distriktene som følge av at disse har en høyere andel privatkunder som ikke får fradrag for avgiften. I praksis vil likevel mesteparten av den reelle subsidieringen gjennom avgiftssystemet trolig tilfalle overnattingsbedrifter i sentrale

¹⁹⁾ Empiriske undersøkelser av dette gir ikke grunnlag for å konkludere hvor sterk denne overveltningseffekten er. Hervik mfl. (2001) konkluderer med at overveltningen trolig er større på lang sikt enn på kort sikt, men at det også på lang sikt ser ut til at arbeidsgiveren og arbeidstakeren deler fordelene av redusert skatt på lønn uavhengig av om lettelsen skjer i form av redusert arbeidsgiveravgift eller redusert personskatt.

²⁰⁾ Ansatte i staten betaler alltid høy sats. I tillegg må enkelte andre næringer betale høy sats som følge av EØS-avtalens regler om statsstøtte.

²¹⁾ Hervik, Ohr og Rye (2002) foreslår for øvrig i sin evaluering av tiltakssonen i Nord Troms og Finnmark at redusert elektrisitetsavgift oppheves og erstattes av andre og mer treffsikre virkemidler.

områder. Dette er således et lite treffsikkert virkemiddel dersom formålet hovedsakelig er å skjerme hoteller mv. i distrikts-Norge.

Selv om regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er et treffsikkert virkemiddel ift. å stimulere til økt sysselsetting i distriktene, kan EØS-avtalen føre til at det blir nødvendig å endre innretningen av arbeidsgiveravgiften vesentlig. Det skyldes at den regionale differensieringen er definert som statsstøtte, og dette er i utgangspunktet ikke er tillatt iht. EØS-avtalen. Det er likevel tillatt med en viss regionalstøtte for å kompensere for avstandsulemper, dvs. i form av transportstøtte. På denne bakgrunn ble ordningen justert med virkning fra og med 2000, ved at enkelte næringer nå må betale den høyeste satsen i arbeidsgiveravgiften for alle ansatte uavhengig av hvor de ansatte bor²²⁾. Hovedtrekkene i ordningen ble imidlertid godkjent av EFTAs overvåkningsorgan ESA fram til 1. januar 2004, ved at den ble ansett å være indirekte transportstøtte innenfor de tillatte grensene i ESAs retningslinjer for transportstøtte.

Utvalget er kjent med at det nå på nytt er drøftinger med ESA knyttet til den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften. Dersom resultatet av disse drøftingene blir at en lang rekke næringer må betale høyeste sats uavhengig av lokalisering for at ordningen fortsatt skal godkjennes, vil den regionale differensieringen kunne bære mer preg av å være statsstøtte til utvalgte næringer enn en generell subsidiering av arbeidskraft i distriktene. I så tilfelle er det etter utvalgets vurdering usikkert om ordningen fortsatt vil være et hensiktsmessig og treffsikkert distriktpolitisk virkemiddel.

5.8 Skattefavourisering av pensjoner og sosiale ytelser

Når en skal utforme offentlige overføringsordninger, må en også vurdere hvordan denne inntekten skal behandles i inntektsskattesystemet.

I det norske skattesystemet finnes det enkelte offentlige ytelser som er helt skattefrie (bl.a. barnetrygd, kontantstøtte og sosialhjelp), mens andre ytelser skattlegges på samme måte som lønnsinntekter (bl.a. arbeidsledighetstrygd (dagpenger), rehabiliterings- og attføringspenger og sykepenger). Alders- og uførepensjon samt overgangsstonad til enslige forsørgere er skattepliktige, men underlagt særskilte skatteregler som gjør at de skattlegges lempligere enn lønnsinntekt.

²²⁾ Det gjelder bl.a. kraftproduksjon, gruvedrift og utvinning av olje- og gass, produksjon av stål, telekommunikasjon, transportbedrifter over en viss størrelse.

I utgangspunktet kan det synes å være en unødvendig omvei å innføre skatteplikt for en offentlig ytelse, siden en må anta at nivået på ytelsene primært er bestemt ut fra hva mottakeren netto skal sitte igjen med. Skatteplikt innebærer dermed at mottakeren må "betale tilbake" noe av det han/hun får utbetalt. Problemstillingen er imidlertid ikke fullt så enkel. For det første vil personer som mottar trygd kunne ha andre inntekter, og det er vedkommendes samlede inntekter som avgjør skatteevnen og som dermed i prinsippet bør legges til grunn for beskatningen. For det andre blir trygde- og skattesystemet mer transparent både for skattyterne og skattemyndighetene dersom trygd behandles skattemessig likt som de inntektene den er ment å erstatte (normalt lønnsinntekt).

I tillegg vil både incentiv- og fordelingsvirkningene av å innføre skatteplikt være forskjellige i ulike ordninger. Dersom trygdeytelser skattlegges lavere enn lønn, samtidig som ytelsene er inntektsgraderte, kan det føre til at den enkelte trygdemottaker tjener lite på å ta seg lønnet arbeid framfor å fortsette å motta trygd. Tilsvarende kan gunstige skatteregler for trygd føre til at det kan koste svært lite å gå fra arbeid til trygd. Begge deler bidrar til å redusere sysselsettingen og øke antall på trygdede. Det er et klart dilemma her: En kan gjøre det mer lønnsomt for dem som er trygdet å få noe lønnsinntekt, ved å tillate at en beholder trygden uavkortet selv om en har noe lønnsinntekt, for å bidra til økt sysselsetting. Dette kan imidlertid samtidig redusere kostnadene å bli delvis trygdet for dem som i utgangspunktet er i full jobb. Dette er for eksempel tilfelle i ordningen med avtalefestet pensjon (AFP), der det er mulig å kombinere arbeid og pensjon og ha tilnærmet samme inntekt etter skatt som om en hadde fortsatt i full jobb.

Det er dermed vanskelig å komme med en generell konklusjon om trygdeytelser bør være skattepliktige på linje med lønn eller ikke. Utvalget mener likevel at en bør legge vesentlig vekt på at skattereglene for de ulike ytelsene ikke skal svekke motivene til å arbeide framfor å motta trygd.

Denne innfallsvinkelen tilsier isolert sett at *barnetrygden* fortsatt bør være skattefri, framfor å innføre skatteplikt kombinert med en økning i bruttoytelsene.²³⁾ Dersom barnetrygden skal skattlegges på samme måte som lønn, vil den skattlegges etter de grensene og satsene som gjelder i skattesystemet. Det innebærer blant annet at barnetrygden vil inngå i beregningen av minstefradrag og topp-

²³⁾ Dette er for øvrig i tråd med anbefalingen i NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilie.

skatt, noe som kan føre til at marginalsikten på lønnet arbeid øker. Dette kan føre til at arbeidstilbudet reduseres. En eventuell skatteplikt vil imidlertid styrke fordelingsvirkningene av barnetrygden noe, ved at personer med høye inntekter får mindre barnetrygd. Tilsvarende vil gjelde for *kontantstøtten* dersom en eventuell skatteplikt kombineres med å øke bruttonivået på ytelsen. På den annen side gir kontantstøtten i seg selv incentiver til å redusere arbeidstilbudet, ved at en kun får støtten dersom en bruker andre barnepassløsninger enn offentlig støttet barnehage, herunder å passe egne barn.

Midlertidige ytelser som en får fordi en antas å være borte fra arbeidsmarkedet i en relativt kort periode, bør derimot være skattepliktige på samme måte som lønn. På denne måten vil det å få lønn framfor trygd ikke påvirke hvor mye man betaler i skatt, og dermed vil heller ikke skattesystemet påvirke valget mellom arbeid og trygd. På denne bakgrunn bør *sykepengene*, *dagpengene* og *rehabiliterings- og attføringspengene* fortsatt skattlegges på samme måte som lønn. Forslaget om å innføre *tidsbegrenset uførestønad*, og å skattlegge den på samme måte som lønn, er også fornuftig ut fra dette prinsippet. For å gi motiver til arbeid framfor trygd, bør også *AFP-pensjon* og *overgangsstønad for enslige forsørgere* skattlegges på samme måte som lønnsinntekt. Økt skattlegging kan eventuelt kombineres med endringer i reglene for fastsettelse av ytelsene.²⁴⁾

Det vil trolig forenkle skattereglene betydelig om også personer som mottar *alderspensjon* og *varig uførepensjon* blir skattlagt etter samme regler som lønsmottakere. Hensynet til arbeidstilbudet er imidlertid ikke et avgjørende argument i så henseende, ettersom disse ordningene forutsetter at en er mer eller mindre varig utenfor arbeidsmarkedet. For alderspensjonister og varige uførepensjonister kan det imidlertid være grunn til å se på regler som gjør det lønnsomt å utnytte restarbeidsnivået. For eksempel bør det være mulig å tjene noe ekstra i lønnsinntekt uten at pensjonen avkortes.

I prinsippet bør også økonomisk sosialhjelp skattlegges på samme måte som lønn, siden ordningen kan påvirke valget mellom å motta stønad og ha lønnet arbeid. På den annen side er denne ytelsen ment å være en midlertidig ytelse for å dekke nødvendige utgifter til livsopphold. Ytelsen

gis etter en individuell vurdering av den enkeltes økonomi. Beregningen av nivået på sosialhjelpen vil dermed kompliseres dersom ytelsen gjøres skattepliktig, noe som isolert sett tilsier at det kan være mest hensiktsmessig at den fortsatt er skattefri.

Selv om utvalget mener at det er gode grunner til å skattlegge flere offentlige ytelser på samme måte som lønn, kommer utvalget i liten grad med konkrete forslag på dette området. Det skyldes at innføring av skattlegging bør vurderes i sammenheng med utformingen av ytelsene mer generelt.

Utvalget vil dessuten vise til Pensjonskommissjonen, som skal utrede utforming av det framtidige pensjonssystemet. Det er naturlig at de mest sentrale reglene for skattlegging av pensjonsinntekt, herunder skattleggingen av AFP-pensjonister, vurderes i sammenheng med utformingen av pensjonssystemet for øvrig. Utvalget foreslår likevel noen endringer i pensjonistbeskatningen, som en del av en samlet forenkling av fradragsstrukturen for personer med lave inntekter, jf. kapittel 8. Utvalget vil dessuten peke på at lik skattlegging av pensjons- og lønnsinntekter vil bidra til å gjøre det mindre lønnsomt å gå av med pensjon framfor å fortsette å arbeide.

Utvalget vil også peke på at det er en skattemessig favorisering av privat pensjonssparing framfor annen sparing og investering, noe som er et brudd med prinsippet om nøytralitet i kapitalbeskatningen. Dette gjelder f.eks. skattefaviserte pensjonsordninger som IPA (begrunnet ut fra et ønske om å stimulere til sparing for egen alderdom). Prinsipielt er det ikke grunnlag for å behandle denne formen for sparing skattemessig gunstigere enn andre spareformer. Utvalget viser imidlertid til at Pensjonskommissjonen er i ferd med å foreta en gjennomgang og vurdering av det samlede pensjonssystemet, og at det etter utvalgets syn er mest hensiktsmessig at de skattemessige spørsmålene vurderes i denne sammenhengen. Videre må slike individuelle skattefaviserte pensjonsordninger vurderes i sammenheng med de kollektive skattefaviserte tjenestepensjonsordningene og de offentlige pensjonsordningene.

5.9 Skattesubsidier i inntektsbeskatningen av personer

Etter utvalgets vurdering bør følgende hensyn legges til grunn for inntektsbeskatningen av personer:

- bidra til offentlige inntekter
- bidra til omfordeling
- sikre mest mulig effektiv ressursbruk.

²⁴⁾ Utvalget viser her til forslagene i NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering. Det er også andre trekk ved AFP-ordningen som reduserer lønnsomheten for eldre arbeidstakere å stå i arbeid.

Alle disse hensynene tilsier at inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er mest mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. På denne måten vil den reelle skattleggingen av ulike personer avgjøres av de formelle skattesatsene, og ikke av hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradragsordninger eller andre særordninger i skattesystemet.

Det innebærer at en bør legge til grunn et symmetriprinsipp i skattleggingen av kapitalinntekter, slik at det gis fradrag for kapitalutgifter der den motsvarende kapitalinntekten er skattepliktig.

Tilsvarende mener utvalget at alle former for avlønning i utgangspunktet bør skattlegges på samme måte. Det innebærer for det første at alle naturalytelser i utgangspunktet bør skattlegges til markedsverdi. Eventuelle avvik fra dette prinsippet innebærer en subsidiering av visse former for avlønning, og det fører til en forskjellsbehandling av lønnstakere. For det andre bør en begrense særskilte fradragsordninger i personbeskatningen i størst mulig grad.

Fordelingspolitiske mål bør ivaretas gjennom generelle bunnfradrag og en progressiv satsstruktur, og ikke gjennom særordninger for utvalgte aktiviteter eller grupper. Størst mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og faktisk inntekt bidrar til økt horisontal likhet (personer med samme reelle inntekt skattlegges likt). Samtidig vil dette prinsippet styrke den reelle omfordelingen fra høyinnteksgrupper til lavinnteksgrupper. Empirien viser for eksempel at personer med høye inntekter mottar flest naturalytelser, og dermed vil en liberal praksis på dette området bidra til å uthule fordelingspolitikken.

Et slikt prinsipp vil trolig også bidra til en mer effektiv ressursbruk. Den faktiske avkastningen av arbeid og kapital, sammen med de formelle skattesatsene, vil da avgjøre hvor lønnsomt det er å arbeide eller spare og investere. Det vil dermed ikke være lønnsomt å bruke ressurser på å få avlønning utbetalt på andre måter enn som kontant lønn, eller å foreta tilpasninger som gjør at en kan utnytte fradragsordninger.

Det følger også av dette at alle naturalytelser i utgangspunktet bør skattlegges til faktisk verdi, slik at det ikke er mulig, verken for arbeidsgiver eller arbeidstaker, å spare skatt på å få deler av avløningen utbetalt i form av varer og tjenester framfor som kontant lønn. Utvalget ser at det på enkelte områder kan være administrative grunner til at en velger sjablonregler framfor å fastsette en markedsverdi, men heller ikke dette er i seg selv en grunn til å velge en sjablon som er vesentlig

lempeligere enn det som normalt ville fulgt av et markedsverdi prinsipp.

Utvalget mener videre at en bør unngå særskilte fradrag for utgifter uten en tett tilknytning til inntekts ervervelse. I praksis vil minstefradraget fange opp alle normale utgifter til inntekts ervervelse for de fleste. I tillegg har en mulighet til å få fradrag for dokumenterte utgifter til inntekts ervervelse utover dette. Etter utvalgets vurdering bør hovedregelen fortsatt være at minstefradraget fanger opp alle utgifter til inntekts ervervelse, og utvalget er derfor i utgangspunktet skeptisk til fradrag utover dette.

Skattesystemet bør etter utvalgets syn i minst mulig grad benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter eller gi fradrag for utgifter som ikke har noen tilknytning til opptjening av inntekten. En bør heller ikke forskjellsbehandle personer avhengig av familiestatus eller lignende, slik en i praksis i noen grad gjør gjennom skatteklasser 2 som gir lavere skatt for enslige forsørgere og for ektepar der den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Skatteklasser 2 for ektefeller innebærer også et avvik fra den individbaserte beskatningen som kjennetegner skattesystemet for øvrig.

Dette innebærer ikke nødvendigvis at utvalget tar stilling til om slike aktiviteter bør subsidieres eller ikke, men utvalget mener at slik subsidiering bør skje gjennom direkte bevilgninger. Kun på denne måten kan en oppnå en reell politisk prioritering av hvilke aktiviteter som skal få offentlig støtte. Utvalget antar at en del sosialt begrunnede fradrag og særordninger (fradrag for store sykdomsutgifter, foreldrefradrag, skatteklasser 2) kan erstattes av støtteordninger på utgiftssiden som er minst like treffsikre. En del av de øvrige inntektsfradragene ville neppe eksistert som subsidieordninger i det hele tatt dersom en måtte utforme disse som utgiftsbaserte ordninger. Etter utvalgets vurdering tilsier det i seg selv at slike ordninger har en svak begrunnelse.

Utvalget vil også peke på at særskilte skatteordninger som et stort antall personer nyter av godt av i seg selv er et argument mot å gi støtte – uansett om subsidieringen skjer via skattesystemet eller på utgiftssiden. Det er ikke noe stort poeng å gi offentlig støtte dersom (nesten) alle får den.

Utvalget har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i hva som er faglig fornuftig ut fra hensynet til skattesystemets effektivitet og virkninger på økonomien for øvrig. Utvalget er oppmerksom på at politiske vurderinger kan føre til at skattesystemet blir pålagt andre oppgaver enn det som fra en skattefaglig vurdering er fornuftig. Utvalget vil i den forbindelse peke på at i tilfeller der det er

politisk bestemt at en skal gi støtte, så kan et inntektsfradrag i noen tilfeller være administrativt sett enklere enn en tilskuddsordning på utgiftssiden. Dette gjelder særlig i tilfeller der en ikke ønsker å ha noen form for behovsprøving knyttet til ordningen. Dersom en gir støtten som et inntektsfradrag vil en dessuten kun gi støtten til dem som faktisk har en positiv skattepliktig inntekt, og en vil også i praksis innføre en betydelig egenandel ettersom fradraget skjer mot alminnelig inntekt. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid vanskelig å se at slike hensyn ikke også kan ivaretas gjennom tilskuddsordninger, dersom en faktisk ønsker å ha ordninger med disse egenskapene. Utvalget vil derfor understreke at en bør være varsom med å pålegge skattesystemet en rekke øvrige oppgaver med ulike politiske begrunnelser som medfører at skattesystemet blir lite oversiktlig, komplisert og får økonomiske konsekvenser som er vanskelig å bedømme.

Utvalgets innfallsvinkel til personbeskatningen sammenfaller dermed i stor grad med innfallsvinkelen til næringsbeskatningen, nemlig at en bør vektlegge brede skattegrunnlag som reflekterer den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. Dermed vil også den reelle skattleggingen av ulike personer avgjøres av hva de formelle skattesatsene er, og ikke av hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradragsordninger. Et bredere skattegrunnlag gjør det dessuten mulig å ha lavere skattesatser enn en ellers ville hatt.

5.10 Skatter og avgifter i konjunkturstyringen

Konjunkturstyring blir av og til trukket fram som en av de primære oppgavene til skatte- og avgiftspolitikken, dvs. at endringer i skatte- og avgiftsnivået brukes som et virkemiddel i stabiliseringspolitikken for å motvirke svingninger i den økonomiske aktiviteten. I perioder med høy aktivitet og fare for sterk pris- og lønnsvekst kan skatteøkninger bidra til å dempe aktiviteten, mens skattelettelser kan benyttes til å stimulere den økonomiske aktiviteten i perioder med høy arbeidsledighet.

Skattesystemets innvirkning på konjunkturforløpet kan grovt deles i to: Den automatiske stabiliseringen som ligger innebygget i skattesystemet, og aktiv bruk av skatte- og avgiftspolitikken, dvs. regelverksendringer som endrer skattenivået.

Mange av de regelstyrte inn- og utbetalingene til offentlig sektor innebærer en automatisk stabilisering av konjunkturforløpet. Et eksempel er utbetalinger av arbeidsledighetstrygd, som naturlig nok

øker i perioder der lønnsinntekter reduseres som følge av lavere sysselsetting, og dermed bidrar til å stabilisere det private forbruket ved at konsekvensen av å miste arbeidet blir mindre alvorlig. Progressive skatter har tilsvarende egenskaper, ved at en stor del av en inntektsøkning som følger av en økning i produksjonen trekkes inn som skatt, i stedet for å slå ut i økt etterspørsel, som i neste omgang ville forsterke produksjonsveksten. En fordel ved automatiske stabilisatorer i forhold til en mer aktiv stabiliseringspolitikk, er at de stabiliserende kreftene kan komme inn på et tidligere tidspunkt. Dermed kan en lettere unngå både store konjunktursvingninger og dramatiske endringer i den økonomiske politikken.

I stabiliseringspolitikken, slik den har vært utøvd i Norge, endrer en også skattenivået gjennom regelverksendringer. Ved flere anledninger de siste 25-30 årene har skatte- og avgiftsskjerpelser vært begrunnet med behovet for å stramme inn i den økonomiske politikken. Ved enkelte anledninger har endringer i enkeltregler, og innføring av visse avgifter, vært begrunnet med behov for å dempe aktiviteten i visse deler av økonomien.²⁵⁾ Det er særlig to problemer med å bruke skattesystemet aktivt i konjunkturpolitikken. Det ene er knyttet til det generelle problemet med å føre aktiv stabiliseringspolitikk. Det andre er det motsetningsforholdet som kan være mellom aktiv regulering av skattenivået og hensynet til stabilitet i skattesystemet.

Norge har de siste 20-30 årene høstet en del erfaring med aktiv stabiliseringspolitikk, og en har blitt mer oppmerksom på de begrensningene som gjelder:

- I finanspolitikken kan det gå lang tid fra konjunkturrendringene skjer til endringer i politikken er vedtatt og endelig til dette får virkninger for det økonomiske forløpet. I mellomtiden kan den økonomiske utviklingen ha gått i en annen retning enn ventet. Videre er det usikkert hvor sterkt og hvor raskt ulike endringer i politikken vil slå gjennom i økonomien. Dermed blir det vanskelig å dosere virkemidlene riktig, og treffsikkerheten i politikken kan bli svak.
- Erfaringene både i Norge og andre land tilsier at selv om en gjennom en ekspansiv finanspolitikk kan lykkes godt med å dempe virkningene av et konjunkturtelt tilbakeslag, er det ikke lett

²⁵⁾ Et ganske ferskt eksempel er Stortingets vedtaket i forbindelse med statsbudsjettet for 2001 om en midlertidig konjunkturavgift på investeringer i nye næringsbygg. Et noe eldre eksempel er fra våren 1978 da Stortinget vedtok midlertidig avgift på visse landbrukstraktorer og på dyre biler som ledd i innstramming i finanspolitikken og oppretting av driftsunderskuddet overfor utlandet.

å stramme til finanspolitikken på budsjettets utgiftsside i en høykonjunktur. I den grad en lykkes med å stramme til, skjer det gjennom skatteøkninger. Over en konjunktursykel kan dermed motkonjunkturpolitikken gi økt utgifts- og skattenivå på varig basis.

- De endringene som er mulig å gjennomføre i finanspolitikken er ikke alltid godt tilpasset konjunkturbildet, for eksempel at presstendensene kan være ganske forskjellige i ulike deler av økonomien. Eksempelvis ville det vært komplisert å motvirke den særlig høye investeringsaktiviteten i petroleumssektoren i årene 1997-1999 gjennom en tilstramming i finanspolitikken.

I kapittel 6 drøfter utvalget behovet for stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken. Det virker tilsynelatende innlysende at et slikt behov kan komme i konflikt med å bruke skattepolitikken som ledd i en stabiliseringspolitikk, hvor jo hensikten er å endre skattereglene som følge av konjunkturelle forhold som en normalt ikke har kunnet forutse særlig lenge på forhånd. Men problemet er ikke først og fremst at det gjennomføres endringer i skattenivået, men hvilke regelendringer som gjennomføres. De regelverksendringene en først og fremst burde ty til i stabiliseringspolitikken er endringer som støtter opp om de strukturelle målene for skattepolitikken. Hvis det er behov for skatteøkninger, bør en derfor lete etter de skjerpelsene som gir de laveste samfunnsøkonomiske kostnadene. Som regel tilsier det innstramming i særlige lempelige regler eller romslige skattefradrag. Skal det gis skattelettelse, bør en redusere de skatter og avgifter som på marginen gir de største kostnadene.

I praksis kan det være vanskelig å få til endringer som strukturelt sett er fornuftige når det er behov for å øke skatte- og avgiftsnivået. For det første har Regjering og Storting sjelden en omforent plan for hvordan strukturen i skattesystemet bør utvikle seg de nærmeste årene. Når behovet for innstramminger kommer, har en sjelden fokus på eller tid til å utforme et langsiktig syn på skattestrukturen, og andre hensyn kan bli avgjørende for hvilke skatteøkninger som skal gjennomføres. Skatteøkninger er lite populære, og det ligger en risiko i at en velger løsninger hvor kostnadene er av langsiktig karakter. Ett eksempel er å skjerpe skatteprogresjonen. Dette kan gis en fordelingspolitisk begrunnelse, og på kort sikt er de samfunnsøkonomiske kostnadene heller ikke nødvendigvis store. Kostnadene vil imidlertid vise seg i løpet av

noen få år, i form av unndragelser, skattetilpasninger og eventuelt redusert arbeidstilbud. Også interesseorganisasjonene, som gjerne er særlig aktive når skatteskjerpelser kommer på tale, vil gjennomgående støtte opp om valg av løsninger hvor kostnadene skyves ut i tid.

I mars 2001 ble det trukket opp nye retningslinjer for den økonomiske politikken i Norge. Det ble etablert en handlingsregel for bruk av oljeinntekter over statsbudsjettet, og det ble innført et inflasjonsmål for pengepolitikken. Handlingsregelen fastlegger hvordan nivået på det oljekorrigerede budsjettunderskuddet skal utvikle seg i årene framover. En slik eksplisitt regel for budsjettunderskuddet hadde vi ikke tidligere. Da la en hovedvekten på at endringen i underskuddet fra ett år til det neste skulle være tilpasset konjunktursituasjonen.

Endringene i retningslinjene gir pengepolitikken en klarere rolle i å stabilisere produksjon og sysselsetting. Samtidig har budsjettpolitikken fått en mer langsiktig forankring. Det synes videre å være bred politisk enighet om at iallfall en del av den økte bruken av oljeinntekter skal gå til å redusere skatter og avgifter. Dermed er det grunn til å regne med at bruken av skattepolitikken som ledd i konjunkturstyringen kan bli mer avdempet enn tidligere, og at det heller kan bli snakk om skattelettelse enn skjerpelser. Det siste kan på sin side tale for at en lettere kan få til endringer i skattesystemet som er i tråd med langsiktige mål for skattepolitikken.

Utvalgets anbefalinger på dette punktet er følgende:

- Utvalget mener skatter og avgifter bør spille en rolle i stabiliseringspolitikken.
- Dette bør imidlertid i første rekke gjøres ved å ha et system som lar de automatiske stabilisatorer virke. Det tilsier normalt brede skattegrunnlag, og særlig er det viktig at bedrifts- og kapitalinntekter, herunder gevinster, skattelegges fullt ut. Det kan også være et argument for en særskatt på visse inntekter eller visse varer og tjenester, men utvalget vil generelt ikke anbefale slike skatter med mindre det også kan begrunnes ut fra fordelings- eller effektivitetshensyn.
- Hvis en av konjunkturforsyn må endre skattereglene, bør en gjennomføre endringer som er i tråd med langsiktige retningslinjer for skattepolitikken og strukturen i skattesystemet. Utvalget har i kapittel 6 foreslått at regjeringen årlig trekker opp slike retningslinjer for Stortinget i Revidert Nasjonalbudsjett.

Kapittel 6

Langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken

6.1 Innledning

I mandatet for utvalget heter det at:

”Utvalget bes om å drøfte betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken, og hvordan dette eventuelt kan forbedres gjennom endringer i de institusjonelle rammene og beslutningsprosedyrene knyttet til fastsettelsen av skatte- og avgiftsreglene.”

Innledningsvis i dette kapitlet vil utvalget gi en kort motivasjon for hvorfor det er en fordel med stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken. Selv om de fleste synes å mene at stabilitet og forutsigbarhet er en fordel, har det i årenes løp vært en god del endringer. For bedre å kunne bedømme hvor forutsigbar og stabil skattepolitikken har vært fram til nå, går utvalget i avsnitt 6.2 gjennom hovedtrekkene i skattepolitikken de siste 30 årene. I avsnitt 6.3 peker en på en del generelle årsaker til endringer og ustabilitet i skattepolitikken. På sett og vis ligger nøkkelen til større stabilitet hos stortingsflertallet, men det er likevel for enkelt å si at sammensetningen av Stortinget alene avgjør hvor stabil skattepolitikken blir. Så vel skattesystemets oppbygging som institusjonelle forhold og prosedyrer rundt endringer kan spille en rolle for de beslutningene flertallet fatter, jf. avsnitt 6.4. I noen grad kan slike stabiliserende elementer begrense stortingsflertallets handlefrihet på kort sikt, og i avsnitt 6.5 diskuterer utvalget om dette kan være et demokratisk problem. Avsnitt 6.6 oppsummerer utvalgets konklusjoner.

Begrepene ”stabilitet” og ”forutsigbarhet” kan ha noe ulikt meningsinnhold. Strengt fortolket kan *stabilitet* innebære at skattereglene, eller i hvert fall skattegrunnlagene, skal være uforandret over en viss tid. Noe mindre strengt kan stabilitet innebære at prinsippene og de generelle trekkene ved skattesystemet ligger fast, men at regelendringer som ikke bryter med slike hovedlinjer kan gjennomføres mer hyppig. *Forutsigbarhet* tilsier ikke nødvendigvis stabilitet, men at det foreligger en plan for framtidige endringer eller handlingsregler¹⁾ for hvordan skattesystemet skal endres. Slike

¹⁾ Et eksempel på en slik handlingsregel kunne vært at en viss andel av den økte bruken av oljeinntektene skulle brukes

planer eller handlingsregler kan være ubetingede, dvs. de formuleres som om endringene skal gjennomføres (nærmest) uansett hva som ellers skjer, eller de kan være betinget av visse framtidige hendelser. I praksis vil alle planer og handlingsregler være betingede. Hvilke forbehold som tas, vil nødvendigvis ha betydning for hvor forutsigbar politikken oppfattes. Planer som er lite forpliktende eller virker urealistiske, vil neppe bidra til særlig forutsigbarhet, kanskje heller tvert om.

Endringer i skattene vil normalt endre atferden til personer og bedrifter. En del typer adferdsendring innebærer små omstillingskostnader for skattyterne og kan derfor skje raskt, mens endringer i langsiktige økonomiske disposisjoner kan komme mer gradvis og først bli tydelige etter mange år. Til det siste hører for eksempel investeringer, lokalisering og organisering av næringsvirksomhet, personers valg i forhold til arbeidsmarkedet, for eksempel tidspunkt for pensjonering, og valg av utdanning og karriere. For slike langsiktige disposisjoner kan det snarere være skattyternes *forventninger* om de framtidige skattereglene enn dagens regler som blir avgjørende. Dermed kan endringer i forventningene om framtidens skattepolitikk endre den økonomiske adferden i dag.

Forventningsdannelsen kan dels være tilbakeskuende (adaptive), dvs. at antagelsene om framtidige skatteregler bygger på hvordan reglene er i dag og hvordan de har utviklet seg de siste årene. I så fall kan myndighetene i liten grad påvirke skattyternes tilpasninger ved å vise til planer om eller vilje til å endre skattereglene på et framtidig tidspunkt. Med tilbakeskuende forventninger vil framtidens skattepolitikk bli bedømt ut fra historien.

Alternativt kan forventningsdannelsen være mer fremadskuende, der (forventninger om) generelle utviklingstrekk og myndighetenes planer og politiske løfter tillegges vekt.²⁾ Men hvis politiske

til skattelettelse. I tillegg kunne regjeringen angitt innenfor hvilke deler av skatte- og avgiftssystemet den så for seg endringer de nærmeste årene.

²⁾ En ekstrem form for fremadskuende forventninger i økonomisk teori er såkalte ”rasjonelle forventninger”. Aktørene gjetter da riktig på for eksempel hva det framtidige skatteinivået må være for å sikre balanse i offentlige budsjetter. En skattereduksjon i dag vil da ikke påvirke atferden, fordi

planer skal kunne påvirke forventningene, må de ha en viss grad av *troverdighet*, dvs. at det politiske flertallet gjennomfører det de har sagt at de skal gjøre. Stadige endringer, og særlig endringer som kan oppfattes som "løftebrudd", gjør det vanskeligere å bygge troverdighet rundt framtidig politikk. En måte å etablere troverdighet på kan være å avstå fra å gjennomføre endringer som isolert sett kunne vært fornuftige, for derved å signalisere stabilitet også i det framtidige skattesystemet. Stabilitet, og da særlig i de grunnleggende prinsippene, kan således bidra til å styrke forutsigbarheten i politikken.

Viktige samfunnshensyn som tilsier stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken, er flere:

1. Hvis det er stor usikkerhet omkring det framtidige skattesystemet, øker den privatøkonomiske risikoen ved disposisjoner som gjøres i dag. Det kan føre til at bedrifter og husholdninger gjør valg som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme. *Usikkerhet om den framtidige politikken blir dermed en kostnad for samfunnet.*
2. Gjennom økt forutsigbarhet kan en lettere utvikle et skattesystem som er samfunnsøkonomisk fordelaktig. Ved å "slå ring om" de delene av skattesystemet som fungerer godt og legge en plan for forbedring av andre deler, kan en bidra til et skattesystem der de ulike delene logisk henger sammen, og en kan lettere få til en helhetlig prioritering enn når enkeltendringer behandles mer isolert. Målet kan her være å *prioritere fellesskapets interesser på bekostning av særinteressene.*
3. Skal skattesystemet kunne holdes noenlunde stabilt gjennom flere år, må det utformes slik at en tar hensyn til langsiktige forhold. Slike forhold kan være forventninger om den økonomiske utviklingen, skattyternes tilpasning til reglene og mulighetene for at politisk press fra enkeltgrupper kan framtvinge endringer i reglene. Hensynet til forutsigbarhet i skattepolitikken fordrer dermed at politiske myndigheter tenker framover og i større grad prioriterer over tid. Det er da sannsynlig at *langsiktige hensyn vil vinne fram på bekostning av kortsiktige ønsker.*
4. Hyppige endringer i reglene kan svekke *respekten for lovverket*. Det er dels et politisk problem og dels et økonomisk problem, fordi det kan øke omfanget av skatteomgåelser og unndragelser. Respekten for lovverket kan bli særlig skadelidende hvis skattereglene på et område sta-

dig endres, endringene skjer uten forutgående utredning og høring eller at endringene bryter med det øvrige regelverket eller allmenne prinsipper og alminnelig rettsoppfatning.

6.2 Hvor stabil og forutsigbar har skattepolitikken vært?

6.2.1 Innledning

Før utvalget drøfter hvordan en kan øke stabiliteten og forutsigbarheten i skattepolitikken, vil utvalget kort vurdere hvilke hovedendringer som har vært gjennomført de siste 30 årene, og i hvilken grad politiske planer og intensjoner faktisk er blitt oppfylt. Det er av særlig interesse å vurdere stabiliteten etter skattereformen, bl.a. fordi reformen i større grad enn skattesystemet tidligere bygde på en del grunnleggende prinsipper og var resultatet av et bredt politisk kompromiss. En burde derfor forvente større forutsigbarhet etter reformen enn før.

6.2.2 Perioden 1970-1980

Ifølge Søylen (2002) var omfanget av endringer i skattelovgivningen svært beskjedent fram til 1970, mens det deretter økte dramatisk. I årene etter 1970 ble utviklingen i så vel skattenivå som marginalskatter dessuten en ganske annen enn forespeilet fra det politiske flertallet ved inngangen til 1970-tallet. Skatteendringene i dette tiåret ble innledet med datidens store skattereform; overgangen fra omsetningsavgift til merverdiavgift fra 1. januar 1970. Dette innebar, i tråd med de politiske forutsetningene, en omfattende utvidelse av avgiftsplikten for tjenester og økt bruk av indirekte skatter, samtidig som inntektsskattene gikk sterkt ned. Overgangen til merverdiavgift økte de indirekte skattenes andel av de totale skatteinntektene fra drøyt 36 pst. til drøyt 44 pst.³⁾ Flertallet i Stortinget (Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre) begrunnet en slik overgang til økt indirekte beskatning med

"...de mange ulemper som knytter seg til den nuværende direkte beskatning. Inntekter ned mot eksistensminimum blir skattlagt. Progre-

aktørene skjønner at dette vil bli motsvart av en tilsvarende skatteøkning på et fremtidig tidspunkt (Lucas-kritikken).

³⁾ Ot.prp. nr. 17 (1968-69) Om lov om omsetningsavgift og særskilt avgift på visse varer og tjenester (merverdiavgiftsloven), side 28. I ettertid viste det seg at indirekte skatter allerede i 1969 utgjorde drøyt 39 pst. av samlede skatteinntekter, slik at forskyvningen mot økte indirekte skatter ble mindre enn forutsatt.

sjonen rammer allerede middels inntekter, samtidig som progresjonen stiger for raskt.”⁴⁾

Som en del av overgangen til merverdiavgift ble det innført en investeringsavgift på 13 pst. Begrunnelsen for avgiften var rent fiskal, og det ble forutsatt at den skulle være midlertidig, men uten at det forelå noen plan for nedtrapping eller avvikling.⁵⁾ Avgiften ble da heller ikke avviklet før høsten 2002.

I årene etter merverdiavgiftsreformen ble de direkte skattene økt kraftig, både gjennom høyere folketrygdavgifter og ved at progresjonsgrensene i inntektsbeskatningen ikke ble justert i tråd med lønnsveksten. Allerede i slutten av 70-årene var de direkte skattenes relative betydning kommet opp på samme nivå som før 1970. Dette bidro til at den kraftige økningen i skatte- og avgiftsnivået som en hadde hatt fra 1960 til 1970, ble videreført med uforminset styrke fra 1970 til 1980. Særlig kraftig var veksten i skattenivået fra 1970 til midten av 1970-tallet. Mens skattenivået i 1970 var 41,2 pst. av BNP, var det steget til 48,2 pst. i 1976 og nådde sitt høyeste nivå i 1980 med drøyt 50 pst. av BNP. Marginalskattene for mange skattytere økte samtidig betydelig. Eksempelvis økte andelen av skattyterne som hadde en marginalskatt på 50 pst. eller mer fra drøyt 4 pst. i 1973, til nær 16 pst. i 1979.⁶⁾ Andelen med over 60 pst. marginalskatt økte i samme periode fra 4 promille til 10,4 pst.⁷⁾

Bortsett fra merverdiavgiftsreformen i 1970 synes mange av de etterfølgende endringene ikke å ha vært en del av en mer langsiktig skattepolitisk plan. Tvert om undergravde den kraftige økningen i marginalskattene og nivået på direkte skatter viktige deler av den planen en faktisk hadde lagt med merverdiavgiftsreformen i 1970. Viktige deler av skattepolitikken etter 1970 synes i større grad å ha vært styrt av budsjettensyn og svak kontroll med offentlige utgifter, enn av langsiktige, skattepolitiske vurderinger. I noen grad ble skattepolitikken også brukt for å løse akutte problemer, bl.a. i de kombinerte inntektsoppgjørene i 1975-1977.⁸⁾

⁴⁾ Innst. O. XVII (1968-69), side 19.

⁵⁾ Ot.prp. nr. 17 (1968-69) Om lov om omsetningsavgift og særskilt avgift på visse varer og tjenester (merverdiavgiftsloven).

⁶⁾ St. meld. nr. 83 (1984-85) Langtidsprogrammet 1986-1989, tabell 11.2a og 11.3.1c.

⁷⁾ Disse satsene angir marginalskatten på nettoinntekt, dvs. marginalskatten for kapitalinntekter og ulike fradrag, herunder rentefradraget. Marginalskatten på lønn var enda høyere; i størrelsesorden 5 prosentpoeng høyere for lønnstakere og mer enn 10 prosentpoeng høyere for næringsdrivende.

⁸⁾ Innføringen av fradragsrett for kontingenter til fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner i 1977 er ett eksempel på dette. Erichsen (1999) skriver at Regjeringen i dette tilfellet lot seg presse til å gjennomføre endringer som den ellers ikke ville gått inn på, for å få et lønnsoppgjør i havn.

Mot slutten av 1970-tallet forsøkte regjeringen igjen å ta initiativ til en overordnet debatt om skattesystemet gjennom tre ulike stortingsmeldinger:

- St. meld. nr. 61 (1976-77) Om inntektsfordeling og skattepolitikk
- St. meld. nr. 92 (1977-78) Aktuelle spørsmål i bedriftsbeskatningen
- St. meld. nr. 1 (1979-80) Nasjonalbudsjettet, kapittel 9, Reform av personbeskatningen

Samlet sett tok disse meldingene til orde for en ganske omfattende skattereform der en utvidet skattegrunnlaget og senket skattesatsene. Regjeringen mente en burde stramme inn i de mange skattekredittene, fordi disse førte til skatteplanlegging, såkalte nullskattytere og uheldig ressursbruk. Problemene var knyttet både til de ulike avsetningsordningene og til for romslige avskrivningsregler, og målet var å få et mer nøytralt skattegrunnlag kombinert med lavere skattesatser. Analysene og synspunktene den gangen var langt på vei sammenfallende med dem som kom til å gjelde i forbindelse med skattereformen 13 år senere. Dette var et brudd med den skattepolitikken som var blitt utviklet på 1950- og 1960-tallet, som nettopp tok sikte på å benytte skattepolitikken både til konjunkturregulering og til å allokere investeringer til bestemte næringer og regioner.⁹⁾ Regjeringen varslet også at den arbeidet med sikte på en skattemessig deling av inntekt og formue i en persondel og en bedriftsdel for næringsdrivende. Tankegangen den gang var at en derved kunne skille skatleggingen av bedrifter fra skatleggingen av personer.

Ved behandlingen i Stortinget var det bred enighet om å arbeide videre med delingsspørsmålet, men Regjeringen fikk liten støtte mht. å redusere omfanget av skattekreditter. Tvert imot mente komiteen at inntektsbeskatningen av bedrifter skulle ivareta en lang rekke hensyn, og til dette trengtes mange skattelempende ordninger. Målet var ikke nøytralitet, men å påvirke bedriftenes disposisjoner i ønskelig retning. Blant annet mente en at avskrivningsreglene burde være investerings- og vekstrettede. Videre mente de borgerlige representantene at rammebetingelsene for bedriftene måtte bedres gjennom bl.a. økte avskrivnings- og avsetningsmuligheter. Arbeiderpartiet var nok prinsipielt mer forbeholdne mht. ytterligere å innsnevre skattegrunnlaget for bedriftene, men mente likevel at i den aktuelle konjunktursituasjonen måtte bedriftene få lettelse. Alt i alt kan en si at det noe forsiktede forsøket på å legge en plan for viktige

⁹⁾ Lie (1995).

delar av skattepolitikken led et politisk nederlag, men uten at den var erstattet av noen alternativ plan.

6.2.3 Perioden 1980-1992

Stortingsvalget i 1981 og skifte av regjering innebar ikke noe omfattende kursskifte i skattepolitikken, men det ble gjennomført en del lempninger, bl.a. i kapital- og bedriftsbeskatningen. Til disse hørte lempninger i gevinstbeskatningen av aksjer fra 1980, redusert investeringsavgift fra 13 pst. til 10 pst. fra 1. juli 1981, aksjesparing med skattefradrag fra 1982 og innføring og utvidelse av ordningen med avsetninger til konsolideringsfond for næringsdrivende og aksjeselskaper i årene 1983-1985. Fra 1982 ble avskrivningsreglene endret fra å være lineære til saldometoden, og gjennom ytterligere lempninger i 1984 økte de skattemessige fradragene for avskrivninger betydelig. Vurdert i et historisk perspektiv hadde Norge på midten av 80-tallet omfattende skattemessige fradragmuligheter og høye gjennomsnittlige marginalsatter, både på kapital- og arbeidsinntekter.

Basert på forslagene fra Skattekommissjonen (NOU 1984: 22) fremmet regjeringen Harlem Brundtland våren 1987 stortingsmelding om reformer i personbeskatningen.¹⁰⁾ I Stortinget var det ganske bred enighet om behovet for reduksjon i de høyeste marginalsattesatsene på arbeidsinntekter, betydelig lavere sattesatser på såkalt "nettoinntekt" (hvor bl.a. renteinntekter og rentefradrag inngikk) og innføring av en bruttopreget toppskatt på høyere inntekter.

Fra og med 1987 fikk vi gradvis en overgang til mer bruttobeskatning og reduserte personsattesatser. Høyeste marginalsatt på nettoinntekt ble senket fra drøyt 66 pst. i 1986 til drøyt 40 pst. i 1991. I samme periode ble høyeste marginalsatt på lønn redusert fra knapt 74 pst. til drøyt 58 pst. I 1987 og 1988 ble det dessuten gjennomført ganske betydelige skatte- og avgiftsskjerpelser.

Skattereformen i 1992 var en oppfølging av reformene etter 1987. Så vel Skattekommissjonen som den borgelige koalisjonsregjeringen¹¹⁾ påpekte behovet for å gå gjennom bedriftsbeskatningen med sikte på å stramme inn i skattekreditene. Skattereformen kan dermed sies å ha vært en del av en langsiktig plan som hadde ganske bred politisk oppslutning. Utvalget går ikke nærmere inn på en beskrivelse eller vurdering av reformen her, men viser til kapittel 3.

6.2.4 Perioden etter 1992

Etter skattereformen er hovedinntrykket at det har vært stor stabilitet i inntektsbeskatningen, først og fremst i næringsbeskatningen. Skattesatsen på alminnelig inntekt har vært uendret,¹²⁾ og med et par viktige unntak har det bare vært mindre endringer i skattegrunnlaget for alminnelig inntekt for næringslivet. Det ene unntaket gjelder reduksjon i flere avskrivningssatser med virkning fra og med inntektsåret 2000.¹³⁾ Den umiddelbare innstramningen ble beregnet til nær 3 mrd. kroner, og var således ganske betydelig. Disse innstramningene ble delvis reversert i budsjettene for 2002 og 2003. Det andre unntaket er omleggingen av skipsfartsbeskatningen i 1996 fra overskuddsbeskatning til uttaksbeskatning. Uttaksbeskatning innebærer at inntektene som hovedregel er skattefrie inntil de eventuelt deles ut som utbytte til aksjonærene. Eierne kan dermed bestemme tidspunkt for beskatning, og følgelig også i noen grad det reelle skattnivået. I tillegg til skatt på utbytter skal rederiene betale en såkalt tonnasjesskatt, beregnet av skipenes nettotonnasje.

Som en del av budsjettforliket høsten 2000 ble det også innført en konjunkturavgift på næringsbygg fra 1. januar 2001. En noenlunde tilvarende avgift var blitt foreslått i budsjettet for 1999, men ble da avvist av Stortingsflertallet. Avgiften skulle tilsvare 10 pst. av investeringene i næringsbygg (nybygg eller påkostninger) i saldogruppe g og h. Allerede 19. januar 2001 foreslo imidlertid Finansdepartementet å avvikle avgiften.¹⁴⁾ Avgiften fikk dermed ingen praktisk betydning, men den fortjener å nevnes fordi den kan ha skapt en del usikkerhet i næringslivet.

I personbeskatningen har det vært noe mer omfattende endringer, og det kan være særlig verdt å nevne økningene av sattesatsene på arbeidsinntekt. Den første økningen kom allerede i 1993 da toppskatten ble økt med 0,7 prosentpoeng, og det ble innført 10 prosentpoeng ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsutbetalinger over 16 G. Fra 1999 økte den ekstra arbeidsgiveravgiften til 12,5 prosentpoeng, og fra 2000 ble det vedtatt et ekstra trinn på 6 prosentpoeng i toppskatten. Disse satsøkningene har bl.a. økt presset på delingsmodellen, som på sin side har gjennomgått hyppige og betydelige

¹⁰⁾ St.meld. nr. 35 (1986-87) Reformen i personbeskatningen.

¹¹⁾ St. meld. nr. 83 Langtidsprogrammet 1986-1989, side 162.

¹²⁾ Bondevik-regjeringen foreslo riktignok i budsjettet for 1999 å øke satsen til 29 pst., men forslaget ble ikke vedtatt.

¹³⁾ Saldosatsene på bygg (gruppene g og h) ble redusert av Stortinget ved behandlingen av både budsjettet for 2000 og budsjettet for 2001, uten forutgående forslag fra regjeringen.

¹⁴⁾ St. prp. nr. 39 (2000-2001) Oppheving av konjunkturavgiften på næringsbygg.

endringer, stort sett i lempende retning.¹⁵⁾ I denne sammenheng kan det nevnes at det fra og med 5. september 2000 ble innført skatt på mottatte aksjeutbytter på 11 pst., med den begrunnelse at delingsmodellen var blitt for lempelig og svekket fordelingsvirkningene i skattesystemet. Utbytteskatten ble imidlertid opphevet fra og med inntektsåret 2002.

På avgiftssiden har det vært gjennomført ganske mange endringer, og enkelte har vært betydningsfulle. Fra 1. januar 1993 ble arbeidsgiveravgiften redusert med 2,4 prosentpoeng mens merverdiavgiftssatsen ble økt med 2 prosentpoeng. Merverdiavgiften ble økt med ytterligere ett prosentpoeng fra 1995, og med enda ett prosentpoeng fra 2001 i forbindelse med merverdiavgiftsreformen.

Gjennom store deler av 1990-tallet arbeidet flere regjeringer med en omfattende merverdiavgiftsreform som skulle utvide merverdiavgiftsplikten til generelt å gjelde også tjenester, etter forslag fra Storvik-utvalget fra 1990.¹⁶⁾ Forslaget ville utvide avgiftsgrunnlaget og sikre at nye tjenester i fremtiden automatisk ville komme med i grunnlaget. Saken ble særlig aktuell i forbindelse med EU-avstemningen i 1994 hvor Norge ved et eventuelt EU-medlemskap ville ha vært nødt til å innføre generell merverdiavgiftsplikt på tjenester. Etter folkeavstemningen ble reformplanene lagt til side noen år. Behovet for en reform var imidlertid stort, og Regjeringen Bondevik I la i Nasjonalbudsjettet 2000 fram en omtale av problemene og vurderingene av en reform. Regjeringen ønsket en betydelig utvidelse av merverdiavgiftsområdet, kombinert med redusert merverdiavgiftssats på matvarer. Samtidig så Regjeringen behov for å fjerne investeringsavgiften. Bondevik-regjeringen rakk ikke å fremme lovproposisjon før den måtte gå i mars 2000, og det ble Regjeringen Stoltenberg som la fram reformforslaget i forbindelse med statsbudsjettet for 2001.¹⁷⁾ Forslaget innebar en speilvendning av loven slik at det ble generell merverdiavgift på tjenester med enkelte unntak. Unntakene var bl.a. helse- og sosiale tjenester, undervisning mv. og var i store trekk i tråd med EU-regelverket på området. Det ble foreslått merverdiavgiftsplikt med lav sats på 12 pst. for persontransport og overnatting samt reisebyrå tjenester. Inntektene på knapt 3 mrd. kroner på årsbasis skulle brukes til

kompensasjoner bl.a. for merkostnader for offentlig forvaltning, kollektivtransport og fri rettshjelp. De resterende inntektene skulle benyttes til å redusere avgifter på grensehandelsutsatte varer som avgifter på drivstoff og momskompensasjonsordning på kjøtt. Reformforslaget var om lag proveny-nøytralt på årsbasis.

I budsjettavtalen med sentrumspartiene om 2001-budsjettet ("Plaza-forliket") ble det imidlertid gjort betydelige endringer i forslaget. Merverdiavgiftsutvidelsen ble sterkt begrenset ved at persontransport, overnatting og reisebyrå tjenester ble unntatt, samtidig som merverdiavgiften på mat ble halvert. I tillegg ble det gitt fritak på avgrensede områder som fornøyelsesparker, alpinanlegg og sirkus. De nye snevre fritakene bidro til å uthule den generelle utvidelsen og skapte nye og til dels uforutsigbare avgrensingsproblemer. Forliket formidlet også et inntrykk i opinionen av at det var mulig å oppnå fritak fra den generelle avgiftsplikten og åpnet for omfattende lobbyvirksomhet for fritak på en lang rekke områder.

Reformen som ble vedtatt i Stortinget reduserte inntektene fra merverdiavgift på flere tjenester med drøyt 1 mrd. kroner på årsbasis, og for å finansiere halveringen av merverdiavgiften på mat ble den generelle satsen økt til 24 pst. fra 1. januar 2001.

Fram mot iverksettelsen av reformen i juli 2001 ble det et økende press om fritak for merverdiavgift på utvalgte områder, og i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett våren 2001 ble det vedtatt ytterligere fritak, bl.a. for treningsstudio, svømmehaller, bowling, golf mv. I tillegg skulle frivillige organisasjoner kompenseres fullt ut for konsekvensene av reformen.

Ved behandlingen av budsjettet for 2002 ble det vedtatt ytterligere fritak. Formidling av helsetjenester og av billetter til kulturarrangementer ble unntatt etter forslag fra den da nylig avgåtte Stoltenberg-regjeringen, mens kjøreskoler og trygghetsalarmtjenester ble unntatt etter forslag fra Bondevik II-regjeringen. Regjeringen varslet samtidig at den ville vurdere ytterligere fritak for enkelte helsetjenester, for eksempel innenfor alternativ medisin.

1. oktober 2002 ble investeringsavgiften avviklet. Lettelsen var på 6 mrd. kroner på årsbasis, og var den største reduksjonen som noen gang er gjennomført i en enkelt avgift. Fjerning av investeringsavgiften var en del av budsjettforliket for 2001, og ble først vedtatt opphevet fra 1. januar 2002. Men fordi konjunkturavgiften som var vedtatt fra 1. januar 2001 ble opphevet, og følgelig ikke ville gi staten inntekter i 2002, ble tidspunktet for opphe-

¹⁵⁾ Allerede den delingsmodellen som ble vedtatt i 1992, var på flere områder vesentlig gunstigere enn den som opprinnelig ble foreslått av departementet.

¹⁶⁾ NOU 1990:11 Generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester.

¹⁷⁾ Ot. prp. nr. 2 (2000-2001) Merverdiavgiftsreformen 2001.

velse av investeringsavgiften utsatt til 1. april 2002. Tidspunktet ble ytterligere forskjøvet da budsjettet for 2002 ble behandlet.

6.2.5 Enkelte konklusjoner

Vurderinger av hvor stabilt og forutsigbart skatte-reglene har vært, er ikke minst avhengig av hva en skal sammenligne med. Sammenligningsgrunnlaget bør ikke være et nærmest statisk skattesystem, eller at skattepolitikken skal kunne forutses i detalj. Som utvalget kommer nærmere inn på i de videre avsnittene er det gode grunner til å gjennomføre endringer i skattesystemet fra tid til annen som kan ha stor betydning for bedrifter og husholdninger, og historisk sett har det vært behov for gjennomgripende reformer på flere områder. Det er imidlertid enkelte trekk ved skattepolitikken i den perioden utvalget har sett på som utvalget vil trekke fram:

Skattepolitikken som ble utviklet på 50- og 60-tallet og som ble videreført inn på 80-tallet la liten vekt på stabilitet. Skattesystemet ble en arvtaker av den direkte reguleringspolitikken fra etterkrigstiden, som tok sikte på en ganske detaljert styring av aktiviteten og investeringene i ulike sektorer i økonomien.

Selv om det synes å ha vært en markert dreining i skattepolitikken i det tidsrommet utvalget har sett på, i retning av bredere skatte- og avgiftsgrunnlag, større likebehandling av næringer og reduserte skattesatser på inntekt og formue, er det likevel et par trekk ved politikken som har vedvart. Det ene er at det har gått lang tid fra behovet for reformer har vært erkjent av utredningsutvalg og/eller regjeringer, og til reformer har blitt gjennomført. Det gjelder for reformene i personbeskatningen, bedrifts- og kapitalbeskatningen og i merverdiavgiften, herunder avviklingen av investeringsavgiften. Det andre fellestrekket disse årene er at strukturen i skattesystemet bare i noen grad er utformet på bakgrunn av en prinsipiell vurdering av hva som er en hensiktsmessig struktur, mens hensyn til budsjettbalanse/økte offentlige utgifter og å imøtekomme ønsker fra enkeltgrupper til tider har hatt dominerende innflytelse på systemutformingen. Langsiktige planer, i den grad de har foreligget, har dermed i noen grad måtte gi tapt for de kortsiktige hensynene.

Etter 1992 synes skattepolitikken å ha vært både mer stabil og mer forutsigbar enn årene før. Særlig i de første 3-4 årene etter reformen var det få endringer som rokket ved viktige deler av reformen, selv om endringene i delingsmodellen var ganske omfattende. I disse årene framstår delingsmodel-

len som det minst stabile elementet i skattesystemet. Det er grunn til å anta at stabiliteten i de andre delene av skattesystemet gav troverdighet om den framtidige skattepolitikken, ikke minst næringsbeskatningen. Et mulig unntak er skipsfartsbeskatningen, der omleggingen til uttaksbeskatning og tonnasjeskatt i 1996 representerte ett klart brudd med prinsippene i skattereformen. Reglene for skipsfarten har heller ikke vært særlig stabile etter denne omleggingen.

Usikkerheten om skattepolitikken har trolig vært større de siste tre årene. Høsten 1999 foreslo regjeringen Bondevik I omfattende skatteskjerpelser, bl.a. ved å øke skattesatsen på alminnelig inntekt, innføre en særskilt konjunkturavgift og økte avgifter på energi og miljø. Selv om Regjeringens endringsforslag i hovedsak ikke ble vedtatt, kan det ha bidratt til en viss usikkerhet om næringsbeskatningen. Inntrykket av manglende forutsigbarhet ble trolig forsterket da det høsten 2000 ble vedtatt betydelige innstramminger i avskrivningssatsene, en særskilt konjunkturavgift, dobbeltbeskatning av utbytter og et ekstra trinn i toppskatten under regjeringen Stoltenberg. Av disse endringene var det bare utbytteskatten som var foreslått av Regjeringen og dermed var noenlunde utredet på forhånd. De andre forslagene ble vedtatt som følge av budsjettforliket mellom Regjeringen og mellompartiene ("Plaza-avtalen"). Utbytteskatten var på sin side et brudd med skattereformen. At konjunkturavgiften ble fjernet noen måneder senere samtidig som avviklingen av investeringsavgiften ble utsatt, kan ytterligere ha forsterket inntrykket av liten planmessighet og langsiktighet i skattepolitikken.

Etter utvalgets vurdering er hovedproblemet med endringene og endringsforslagene i foregående avsnitt at de ikke er prinsipielt begrunnet, eller inngår i en mer langsiktig eller helhetlig plan for skattepolitikken. Det hadde vært ønskelig siden endringene både har vært viktige og delvis har brutt med prinsippene fra skattereformen.

6.3 Årsaker til endringer og ustabilitet i skattepolitikken

Nedenfor peker utvalget på en del allmenne forhold som kan føre til endringer og ustabilitet i skattepolitikken. Som det vil framgå kan det i mange tilfeller være gode grunner for regelendringer, og noen ganger bør endringer også kunne skje både raskt og uten at de er ledd i noen langsiktig plan.

Strukturelle endringer i økonomien

Siden økonomien stadig er i endring, kan en tenke seg at dette gir opphav til mange og hyppige skatteendringer. Om det er tilfellet, avhenger imidlertid i stor grad av hvor robust en har utformet skattepolitikken i forhold til ulike endringer i økonomien. Dersom en bruker skattepolitikken som ledd i å styre næringsutviklingen på detaljert nivå, kan det bli behov for endringer i skattereglene som følge av endringer i etterspørsel og kostnader for ulike deler av næringslivet. Hvis en på den annen side ikke har politiske ambisjoner om en detaljert styring, og en aksepterer den ressursallokeringen markedet gir, kan bedriftsbeskatningen rettes inn mot mer overordnede mål som økonomisk effektivitet, jf. utvalgets forslag i kapittel 5. I så fall blir også politikken mer robust overfor økonomiske endringer og behovet for hyppige justeringer tilsvarende mindre.

En viktig strukturell endring de senere årene er den økende globaliseringen og eventuell økt skattekonkurransen som følger med. Først og fremst kan det gjelde for bedrifts- og kapitalbeskatningen, fordi kapitalen er særlig mobil. Den relativt lave skattesatsen på 28 pst. som vi fikk på kapitalinntekter i 1992, kan delvis betraktes som en tilpasning til økende kapitalmobilitet. Også personlige skattytere er blitt noe mer mobile over landegrensene. Dermed kan forskjeller i personbeskatningen, og kanskje også forskjeller i avgiftsnivået, påvirke flyttemønsteret. Likeledes vil avgiftsnivået i våre naboland virke inn på grensehandelen og legge visse øvre begrensninger på hvilket avgiftsnivå Norge bør velge. Slike strukturelle endringer tilsier en tilpasning av skattenivået på enkelte områder, jf. utvalgets forslag i kapittel 5.

Makroøkonomisk styring

Norge har lange tradisjoner for å bruke skattepolitikken i konjunkturstyringen, ikke bare for å regulere den samlede etterspørselen, men også for å motvirke konjunkturimpulser overfor enkelt næringer. Makroøkonomisk stabilitet er en fordel for næringslivet, og endringer i skattesystemet som ledd i makroøkonomisk stabilisering kan dermed være å foretrekke framfor stabile skatteregler.

Hovedbidraget til konjunkturstyringen på statsbudsjettets inntektsside har imidlertid vanligvis ikke kommet som følge av endringer i skatte- og avgiftsreglene, men derimot som følge av den automatiske stabiliseringen som ligger i skattesystemet. Når inntekter og forbruk øker i en oppgangskonjunktur øker skattegrunnlagene og der-

med skatteinntektene automatisk, og motsatt i en nedgangsperiode.

Det er åpenbare fordeler dersom konjunkturtelt begrunnede endringer i skattenivået kan komme automatisk, dvs. uten regelverksendringer. Først og fremst vil automatiske endringer generelt falle sammen med konjunkturforløpet, mens regelverksendringer lett kan komme sent på plass. Dermed vil den automatiske stabiliseringen være symmetrisk, slik at skattenivået lettere kan bli redusert i en nedgangskonjunktur. Erfaringene med regelverksendringer har i større grad vært at skattereduksjoner ikke vektlegges like sterkt i nedgangsperioder som skatteøkninger i oppgangsperioder. Dermed kan aktiv bruk av skattesystemet som ledd i konjunkturstyringen føre til at skattenivået gradvis økes, mens det kanskje hadde vært mer ønskelig om eventuelle skatteøkninger mer direkte ble avvendt i forhold til nytten av å øke offentlige utgifter.

Graden av automatisk stabilisering i skattesystemet avhenger bl.a. av hvor progressiv inntektsbeskatningen er og om særavgiftene treffer det mest inntektselastiske konsumet. I forbindelse med skattereformen ble det lagt vekt på at et bredt skattegrunnlag som ikke minst inkluderer konjunkturfølsomme inntekter, som for eksempel aksjegevinst, kunne øke den automatiske stabiliseringen.

Hensynet til stabilitet tilsier varsomhet mht. å bruke skattesystemet særlig aktivt i konjunkturstyringen. Selv om en i prinsippet kan tenke seg at de skatteendringene en gjennomførte først og fremst er av en slik karakter at de ikke innebærer store vridninger i tilpasningen, og at de blir reversert på et senere tidspunkt, viser erfaringene at skatter som skal være midlertidig både kan være seig-livede og innebære betydelige vridninger. Det er flere eksempler på dette: Som ledd i merverdiavgiftsreformen i 1970 ble investeringsavgiften innført av rene fiskale hensyn, under henvisning til den "nåværende finansielle situasjon".¹⁸⁾ Til tross for avgiften etter intensjonene skulle være midlertidig, og at avgiften innebar uheldige vridninger, skulle det gå nesten 33 år før avgiften ble endelig opphevet.

Ny erkjennelse og nye forskningsresultater

Utformingen av skattereglene bør bl.a. bygge på teoretisk og empirisk innsikt fra det skatteøkonomiske fagfeltet, og nye forskningsresultater og ny erkjennelse kan tilsi endringer i skattereglene. Så

¹⁸⁾ Ot.prp. nr. 17 (1968-69) Om lov om omsetningsavgift og særskilt avgift på visse varer og tjenester (merverdiavgiftsloven).

vel grunnleggende teoretisk som empirisk skatteforskning har vært viktig for beslutningsgrunnlaget når skatteregler har vært utformet i Norge, bl.a. i forbindelse med skattereformen. Etter utvalgets syn er det viktig at myndighetene har et våkent blikk for utviklingen innen skatteforskningen, slik at eksisterende regler løpende kan vurderes opp mot ny viten. Men en bør samtidig vise en viss tilbakeholdenhet mht. hvor raskt og i hvor stor grad, skattesystemet skal endres som følge av nye forskningsresultater. Skattepolitikken bør først og fremst ta opp i seg det som er grunnleggende og bredt akseptert viten. Nye forskningsresultater må få tid til å "sette seg" og vise seg robuste mot bl.a. akademisk kritikk, før forskningen eventuelt får innvirkning på skattesystemet.

Politiske preferanser og ustabilitet

De årsakene som hittil er nevnt for hvorfor vi kan få ustabilitet i skattereglene, er i hovedsak av økonomisk karakter. For mange regelendringer spiller økonomiske årsaker likevel en underordnet rolle, og det er mer nærliggende å peke på endrete politiske oppfatninger eller preferanser. Det er mange eksempler på at flertallet i politiske organer kan skifte syn, og at dreiningen kan være betydelig og skje raskt. Politiske organer er, uansett om det består av ett eller flere partier, en koalisjon der flertallets mening formes gjennom forhandlinger. Når flertallsløsninger i nye saker skal fremforhandles, og koalisjonen i tillegg består av enkeltpolitikere som byttes ut over tid, kan en ikke uten videre forvente stabile flertallspreferanser.

Videre kan et politisk flertall ha stabile preferanser for bestemte langsiktige mål, men samtidig ha preferanser for kortsiktige forhold i økonomien som kan komme i konflikt med det langsiktige målet. Hvis det politiske flertallet ved hver korsvei velger å prioritere de kortsiktige hensynene, vil en ikke kunne oppfylle det langsiktige målet om stabilitet.¹⁹⁾

Det politiske systemet utsettes for betydelig press fra ulike interessegrupper, og kan være en viktig forklaring på hvorfor skattesystemet blir ustabil. Som vi skal komme tilbake til, er det vanligvis lettere å få gjennomslag for lempninger når den indre konsistensen i skattesystemet er svak, og det er få førende prinsipper og mange unntak og særregler. Argumentene mot (ytterligere)

lempninger er da ikke så sterke, utover at statens inntekter reduseres. Samtidig kan det bli lettere å argumentere for lettelser med henvisning til at andre grupper har tilsvarende eller bedre ordninger.

Gunstige regler for noen må imidlertid normalt betales av noen andre. Nå behøver ikke regningen å være så stor i utgangspunktet, og noen ganger kan den dessuten spres på mange skattytere uten store motreaksjoner der og da. Men skattereduksjoner overfor én gruppe har en tendens til å avføde tilsvarende krav fra andre. Resultatet av en slik prosess kan bli undergraving av skattegrunnlaget, økte incitamentene til skattemotiverte disposisjoner og en generell invitasjon til uproduktiv lobbyvirksomhet. Etter noe tid kan en ende opp med et skattesystem som er administrativt komplisert, som innebærer omfattende forskjellsbehandling og som gir betydelige samfunnsøkonomiske kostnader. Det siste er ikke minst tilfelle dersom skattelettelsene som er gitt underveis, er finansiert gjennom økning av allerede høye marginalsattesatser. Til slutt kan en større reform der en rydder opp være både økonomisk nødvendig og politisk opportunt.

Hagen (2002) drøfter problemene med såkalt "dynamisk inkonsistens" i skattepolitikken. Dynamisk inkonsistens opptrer når den optimale politikken for en periode sett fra planleggingstidspunktet, er en annen enn den optimale politikken for den aktuelle perioden når politikken skal gjennomføres. Her er ikke saksforholdet at myndighetene endrer preferanser, men at det kan være optimalt for myndighetene å endre en plan som i utgangspunktet var optimal. Et forenklet lærebokeksempel på tidsinkonsistens kan klargjøre problemstillingen. Sett at myndighetene antar at investeringer i Norge er mobile og derfor vedtar en lav skattesats på kapitalinntekter. Hvis privat sektor tilpasser seg den lave skattesatsen, vil den investere mer enn ellers. Men når investeringene først er gjennomført, er det vanskelig å flytte kapitalen, for eksempel utenlands, og myndighetene kan øke skatten på kapitalavkastning uten at kapitalbeholdningen går særlig ned. Problemet er at privat sektor nettopp kan komme til å gjennomskue denne mulig inkonsistente atferden til myndighetene. Skal myndighetene da kunne ha noe håp om å sikre investeringene gjennom lav skattesats, må de samtidig kunne binde seg på en troverdig måte til å holde skattesatsene lave også i framtiden. At restriksjoner på handlefriheten kan være velferdsforbedrende gir et teoretisk grunnlag for å hevde at stabilitet og langsiktighet er viktig i skattepolitikken.

¹⁹⁾ En mulig grunn til at kortsiktige preferanser "vinner" over de langsiktige kan være at endringer tolkes som politiske handlekraft i større grad enn å holde fast ved virkemidler som fremmer langsiktige mål.

Internasjonale avtaler og forpliktelser

Stortinget står formelt relativt fritt med hensyn til hvilke skatteregler det vil vedta, men enkelte folkerettslige bindinger foreligger. Viktigst i denne sammenheng er EØS-avtalen, men også bilaterale skatteavtaler og luftfartsavtaler binder Stortinget dersom avtalene ikke sies opp eller reforhandles.

I utgangspunktet er skatter og avgifter utenfor EØS-avtalens virkeområde. Utviklingen etter undertegnelsen viser imidlertid at avtalen kan få betydning også på skatteområdet dersom de norske skattereglene er utformet på en slik måte at de er i strid med Norges forpliktelser etter avtalen, for eksempel bestemmelsene om ikke-diskriminering eller statsstøtte. Det er flere eksempler på at Norge har måttet tilpasse skattereglene til regelverket EØS-avtalen, bl.a. når det gjelder den differensierte arbeidsgiveravgiften, adgangen til aksjesparing med skattefradrag (AMS) og pendlerstatus for skattytere med fast bolig utenfor Norge. ESA har også anført innsigelser mot den tidligere flypassasjeravgiften og mot fritaket for elavgift i industrien og i Finnmark og Nord-Troms.

Det er vanskelig på generelt grunnlag å ha noen formening om internasjonale avtaler fører til mer eller mindre stabilitet i reglene. De bilaterale skatteavtalene og luftfartsavtalene har trolig vært et stabiliserende element, mens EØS-avtalen snarere har bidratt til det motsatte så langt, jf. bl.a. endringer i den differensierte arbeidsgiveravgiften.

6.4 Hvordan oppnår en bedre stabilitet og forutsigbarhet?

Nedenfor diskuteres noen mulige veier å gå for å oppnå større stabilitet og dermed forutsigbarhet i skattepolitikken. Utgangspunktet for utvalget er at det eksisterer et politisk flertall som ønsker å legge større vekt på stabilitet og forutsigbarhet. I motsatt fall har utvalgets drøftelse og forslag liten mening.

Som utvalget har vært inne på, kan et politisk flertall lett komme i den situasjonen at langsiktige hensyn ikke blir prioritert i den utstrekning flertallet ønsker, fordi flertallets kortsiktige preferanser blir styrende hver gang et spørsmål behandles. Utvalgets drøftelse kretser derfor rundt spørsmålet: Hvordan kan flertallet i større grad sikre at langsiktige hensyn blir tatt, herunder at skattepolitikken blir mer forutsigbar?

Flere av forslagene kan i noen grad begrense "handlefriheten" til Stortinget eller regjeringen på

kort sikt. Et viktig spørsmål er om, og i hvilken grad, dette kan ses på som et demokratisk problem, i den forstand at den til enhver tid rådende flertallsoppfatning i Stortinget, eller regjeringens syn, hindres i å bli gjennomført på kort sikt. Dette kommer utvalget tilbake til i avsnitt 6.5.

Utvalget drøfter ikke om det er ønskelig eller mulig å binde opp skattepolitikken i større grad enn i dag gjennom internasjonale avtaler.

Et regelverk basert på gjennomgående prinsipper

Skattereformen hadde som ett av flere mål å bidra til større stabilitet i skattereglene, først og fremst i bedriftsbeskatningen. Oppskriften fra reformen var å bygge skattereglene på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulige unntak. Slike prinsipper bør ha en rasjonell økonomisk forankring, og de må kunne operasjonaliseres. Hvis dette øker et skatteregimes overlevelsessevne, kan en også lettere få ivare tatt langsiktige hensyn som bygges inn i skattesystemet.

Det er iallfall tre viktige forhold som bidrar til stabilitet ved å bygge på visse generelle prinsipper:

- Hvis et prinsipp fullt ut nedfelles i de konkrete skattereglene, må en anta at også endringer i skattereglene må ha en prinsipiell begrunnelse. En må altså enes om et nytt prinsipp (eventuelt at det ikke skal gjelde noe prinsipp for regelutforming). Dermed legges listen høyere for eventuelle endringer, med strengere krav til argumentasjon og begrunnelse. En må dessuten tenke nøye gjennom implikasjonene av at gjeldende prinsipper oppheves: Det kan godt tenkes at det flertallet som i og for seg kunne tenke seg å fravike prinsippet i en konkret sak, likevel ikke vil foreslå dette dersom konsekvensene er at senere flertall, som de selv ikke nødvendigvis vil være en del av, heller ikke behøver å underordne seg prinsippet.
- Generelle prinsipper innebærer i mange sammenhenger likebehandling. For eksempel innebærer nøytralitetsprinsippet at alle kapitalinntekter skal skattlegges likt, uavhengig av hvilke næringer eller selskapstyper de er opptjent i, og uavhengig av i hvilken form inntekten kommer. Hvis et prinsipp gjennomsyrrer regelverket på en noenlunde konsekvent måte, blir det tyngre å argumentere for at visse inntekter eller utvalgte grupper skal behandles lempeligere enn andre, enn dersom skattesystemet har mønster av et lappeteppe.
- For det tredje vil normalt regler som bygger på et prinsipp, settes sammen til en helhet med

en indre logikk eller systematikk. Eksempelvis innebærer nøytralitetsprinsippet, at skattleggingen av overskudd, aksjeutbytter og aksjegevinster er nøye avstemt i forhold til hverandre. Når reglene er vevd sammen til en helhet, er det lett at denne helheten rakner hvis enkeltregler endres. Konsekvensene av selv mindre endringer kan bli ganske store og gå langt utover intensjonene. Det kan dempe omfanget av endringer som bryter med helheten.

Delegering

Smith (2002) tar bl.a. opp om delegasjon kan bidra til større langsiktighet i skattepolitikken. Delegasjon betyr at et organ tildeler ett eller flere andre organ myndighet som det delegerende organet selv har. Myndigheten kan når som helst tas tilbake, og det delegerende organ kan bestemme seg for selv å utøve den aktuelle myndighet eller instruere om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves. Hvor reell delegasjonen blir, er dermed avhengig av hvor ofte og i hvilken grad det delegerende organet overprøver det underliggende organet.

Det bør understrekes at det delegerende organet ikke blir kvitt sitt ansvar for utøvelsen av den myndighet som følger av delegasjonen. Delegasjon fra et departement til direktorat vil ikke fri statsråden fra ansvar for den måten delegert myndighet blir utøvet på. Formelt vil derfor delegasjon ikke bidra til å "avpolitiserer" avgjørelser, men det kan føre til at kortsiktige preferanser får mindre gjennomslag, jf. nedenfor.

Et system der de politiske myndighetene trekker opp prinsipielle retningslinjer, men delegerer den konkrete regelutformingen, har en viss parallell i måten Norge, og mange andre vestlige land, har ordnet pengepolitikken. Stortinget har delegert utformingen, og langt på vei målene, for pengepolitikken til regjeringen. Regjeringen har på sin side fastsatt det operative målet og nærmere retningslinjer for pengepolitikken, mens Norges Bank er delegert ansvar for gjennomføringen.

Det er neppe særlig omtvistet at selve den institusjonelle overbygningen i pengepolitikken sikrer et mer forutsigbart og gjennomslagskraftig atferdsmønster i rentefastsettelsen, trolig basert på mer langsiktige betraktninger, enn om renten skulle vært fastsatt av Stortinget eller regjeringen. Dette gjelder selv om Norges Bank ikke er uavhengig av politiske myndigheter, siden bankens virkefelt er fastsatt i forskrift og Norges Bank er underlagt instruksjonsmyndighet. I praksis er graden av uavhengighet i dette tilfellet større enn de formelle

reglene gir inntrykk av, fordi delegasjonen i seg selv og prosedyrene rundt instruksjon danner en viss barriere mot at overordnet myndighet griper inn. I tilfellet med Norges Bank skal en instruks vedtas av Kongen i statsråd, samtidig som banken er gitt en ubetinget rett til å uttale seg før bestemmelsen blir brukt. Dessuten skal det "snaarest mulig" sendes melding til Stortinget. Dermed blir det offentlig oppmerksomhet rundt saken, og det blir markert at regjeringen har gjort noe uvanlig.

Mulighetene for delegasjon framstår som mer begrenset i skattepolitikken enn i pengepolitikken. Målene for skattepolitikken, prinsippene og de generelle spørsmålene knyttet til skattegrunnlaget og skattesatsene må fremdeles treffes av politisk ansvarlige organer. De delene av skattepolitikken som først og fremst egner seg til delegasjon, er det en kan kalle utfyllende bestemmelser eller operative regler.

Allerede i dag delegeres den detaljerte utformingen av en del skatteregler fra Stortinget til Finansdepartementet og i noen grad videre til Skattedirektoratet. Fullmaktene som er delegert er imidlertid generelt ikke særlig vide, og mange svært detaljerte regler fastsettes av Stortinget.

Hvorvidt en økt formell delegering av den konkrete regelutformingen faktisk vil bidra til økt stabilitet, kan bero på hvor uavhengig regelutformingen i praksis blir i forhold til politisk styring. Det kan bli liten realitet i en delegasjon fra Stortinget til regjeringen hvis forskriftsendringer likevel legges fram for Stortinget før de vedtas av regjeringen. Det samme kan gjelde når departementet delegerer regelutformingen til et direktorat så lenge instruksjonsretten er ubeskåret. For å øke realiteten i delegasjonen bør den ledsages av formelle prosedyrer som kan fraholde departementet i å benytte instruksjonsretten særlig ofte, for eksempel at direktoratet skal ha anledning til å uttale seg om spørsmålet før instruksjon gjennomføres, og at uttalelsen skal offentliggjøres.

Smith (2002) peker på at Stortinget har vid adgang til å delegerer myndighet til organer som er uavhengig av regjeringen og departementer. Dermed avskjæres regjeringens mulighet for å overprøve avgjørelsen. Men heller ikke et slikt organ er mer uavhengig enn det Stortinget til enhver tid aksepterer, og heller ikke et slikt organ vil "avpolitiserer" (kontroversielle) avgjørelser. Utvalget er derfor i tvil om hensyn til stabilitet og forutsigbarhet i praksis vil kunne ivaretas bedre gjennom et slikt organ enn gjennom delegasjon til departement og direktorat. Utvalget drøfter derfor ikke dette alternativet videre.

Krav til beslutningsgrunnlag og prosedyreregler

Prosessen forut for regelendringer er viktig i forhold til hvilke regelendringer som blir gjennomført, og kan dermed ha stor betydning for stabilitet og forutsigbarhet. Går det kort tid fra en idé unngås til den settes ut i livet, er det større fare for at vedtaket bryter med det generelle systemet og prinsippene, og at mange utilsiktede konsekvenser oppstår, enn når en tar seg bedre tid bl.a. til å utrede konsekvenser av vedtak. Forhastede vedtak skaper ustabilitet fordi de ofte må gjøres om eller suppleres med nye regler, og de svekker forutsigbarheten fordi de kommer brått på og kan lett bryte med grunnleggende prinsipper. Det er også grunn til å tro at legitimiteten av skattesystemet og respekten for den konkrete endringen øker dersom det har vært lagt opp til en grundig og åpen prosess forut for vedtaket.

Etter utvalgets oppfatning er et grundig beslutningsgrunnlag et viktig bidrag til langsiktighet og forutsigbarhet. Når saker settes på den politiske dagsorden, er det gjerne ut fra den dagsaktuelle situasjonen, noen ganger innsnevret til enkeltstående tilfeller. De argumentene og hensynene som råder i en tidlig fase, er i sin natur kortsiktige og avgrensede. Det er først etter grundigere utredning at en vil være i stand til å danne seg et mer helhetlig bilde av saken og å vurdere de langsiktige konsekvensene. Derfor foregår det også en ganske omfattende utredningsvirksomhet for å sikre kvaliteten på politiske vedtak. Med "kvalitet" kan vi tenke på at beslutningstakerne har god kjennskap til sannsynlige konsekvenser, positive og negative, av vedtaket. Det mest omfattende politiske "utredningsmaskineriet" ligger i departementene, men også private aktører og offentlig oppnevnte utvalg yter viktige bidrag.

Utvalget har ikke noe grunnlag for å anta at kvaliteten på det utredningsarbeidet som gjennomføres i regjeringsapparatet, og det beslutningsgrunnlaget som forelegges Stortinget, generelt er for svak. Slike utredninger er dessuten underlagt den såkalte utredningsinstruksen, jf. boks 1. Instruksen stiller i utgangspunktet omfattende krav om utredning av konsekvenser og foreleggelse for berørte instanser, både offentlige og private. Det finnes bestemmelser som gjør at instruksen i særlige tilfeller kan fravikes, men når den følges må en anta at beslutningsgrunnlaget blir tilfredsstillende.

Utredningsinstruksen gjelder imidlertid ikke for Stortinget, slik at saker eller forslag til vedtak som ikke er fremmet av regjeringen, men likevel kommer opp i Stortinget, kan være mangelfullt

utredet og belyst i utgangspunktet.²⁰⁾ Det kan gå ut over kvaliteten på de vedtakene som fattes i enkelte saker. Stortinget kan da velge å få saken nærmere utredet av regjeringen, men det er også mulig å henvende seg til utenforstående utredere. Mekanismene som skal sikre grundig utredning, kan imidlertid bli satt ut av spill i slike tilfeller. For det første står Stortinget fritt til å fatte vedtak uten forutgående utredning. Derneft, dersom saken forelegges regjeringen, kan det være med en tidsfrist som blir for knapp i forhold til utredningsbehovet. Problemet kan bli akutt i forbindelse med de årlige budsjettforhandlingene i Stortinget. Hvis Stortinget ønsker andre skatteregler enn regjeringen har foreslått, kan kravet til grundig utredning ikke oppfylles i en del tilfeller. Satt på spissen blir det hvis nye forslag kommer opp i sluttfasen av en budsjettforhandling. Da foreligger det liten mulighet til å utrede konsekvenser av forslagene før vedtak fattes, og regjeringen er dessuten i praksis avskåret fra å forelegge disse for Stortinget eller å reise innvendinger. I denne forbindelse kan det være grunn til å nevne at før budsjettreformen i 1997 hadde regjeringen, gjennom den såkalte Saldningsproposisjonen, en anledning til å forelegge for Stortinget konsekvenser av forslag i finanskomiteens innstilling og å framsette alternative forslag.²¹⁾ Denne muligheten eksisterer ikke lenger.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere endringer som mer generelt kan øke mulighetene for at Stortingets beslutningsgrunnlag oppfyller de krav en bør stille til at en sak er tilstrekkelig utredet og belyst, for eksempel i tråd med Utredningsinstruksen. Men utvalget vil peke på at regjeringen, gjennom sine framlegg for Stortinget på skatteområdet, mer jevnlig kan invitere til en samlet gjennomgang av de skattepolitiske utfordringene den ser for seg de nærmeste årene, jf. forslag i avsnitt 6.6. Det kan bidra til at de langsiktige hensynene får en mer framtredd plass når avgjørelser fattes, og at det foreligger et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Som kjent vedtok Stortinget i våren 2001 nye retningslinjer for bruk av oljeinntektene. Det synes å være bred politisk enighet om at iallfall en del av denne økningen skal gå til å redusere skatter og avgifter. I så fall kan det bli lettere å legge fram troverdige planer for endringer i skatte- og avgiftsreglene de nærmeste årene.

En supplerende måte for å bedre beslutnings-

²⁰⁾ Rasch (2002) viser til at stortingsrepresentantene, sammenlignet med situasjonen i andre land, har svært store muligheter til å gjøre seg gjeldende i forhold til regjeringen.

²¹⁾ Budsjettreformen gjaldt første gang for 1998-budsjettet, og da som en prøveordning.

Boks 6.1 Utdrag fra Utredningsinstruksen

1.1 Formål

Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

1.2 Virkeområde

Utredningsinstruksen gjelder arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget.

Instruksen gjelder for det utredningsarbeid som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter.

2.1 Generelt

Hver sak skal inneholde en konsekvensutredning som skal bestå av analyse og vurdering av antatte vesentlige konsekvenser av den beslutning som foreslås truffet. Konsekvensutredningene skal omfatte konsekvensene for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner.

Konsekvensene skal tallfestes så langt dette er mulig. Den samlede effekt av pålagte tiltak, oppgaver o.l. for dem som blir omfattet av forslagene skal omtales.

Alternative virkemidler skal vurderes, herunder også andre virkemidler enn administrativ regulering, f.eks. økonomiske virkemidler.

Den instans som setter saken i gang, har ansvaret for at konsekvensutredning blir foretatt. Konsekvensutredningens omfang og innhold skal avpasses etter sakens viktighet og konsekvensenes betydning. Konsekvensutredningen skal normalt utgjøre en egen del (f.eks. kapittel, avsnitt) av saken og gi en kortfattet oversikt over de viktigste konsekvensene. Det enkelte departement har ansvaret for informasjon og veiledning på sine områder.

2.2 Forhåndsvurdering av økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser

Når arbeidet med en sak begynner, skal det foretas en forhåndsvurdering av forventede økono-

miske, administrative og andre vesentlige konsekvenser.

2.3 Konsekvensutredning - innhold

2.3.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

En analyse og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene skal alltid inngå i saken.

Økonomiske konsekvenser må vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter samt næringsliv og enkeltpersoner. Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske samfunnsøkonomiske analyser. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for nytte/kostnader, og foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.

Administrative konsekvenser må vurderes med henblikk på statens sentrale, regionale og lokale forvaltning, fylkeskommunene og kommunene samt på eventuelle endringer i etatsstrukturen, nye organer, stillinger og andre konsekvenser som kan medføre vesentlige endringer m.h.t. arbeidsoppgaver, saksbehandlingsprosedyrer eller arbeidsbyrde.

2.3.2 Andre vesentlige konsekvenser

Konsekvensene av et forslag skal vurderes i forhold til alle overordnede eller generelle hensyn som kan ha betydning ved vurderingen av om forslaget skal iverksettes.

Konsekvensvurderingen skal inneholde en vurdering av alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken. I tillegg til de økonomiske og administrative skal også andre vesentlige konsekvenser utredes. Hvilke konsekvenser som skal utredes, må vurderes i den enkelte sak.

Oppregningen nedenfor inneholder eksempler og er ikke uttømmende. Det vil i mange tilfelle være aktuelt å vurdere konsekvensene på følgende områder:

- Miljømessige konsekvenser. Utredningene bør ta utgangspunkt i aktuelle miljøvernpolitiske målsetninger, og at borgerne, etter Grunnloven § 110b, har rett til kunnskap om virkningene av planlagte inngrep i naturen.

Boks 6.1 forts.

- Konsekvenser for næringslivet. Plikt til å omtale økonomiske konsekvenser for næringslivet følger av punkt 2.3.1. Der- som et forslag har andre konsekvenser for næringslivet, må også disse utredes.
- Distriktsmessige konsekvenser, bl.a. sett på bakgrunn av distriktpolitiske målset- ninger.
- Konsekvenser for befolkningens helse.
- Likestillingsmessige konsekvenser, bl.a. sett på bakgrunn av likestillingspolitiske målsetninger.
- Forholdet til menneskerettighetene. Utredere skal vurdere og, der det er rele- vant, redegjøre for om menneskerettskon- vensjonene stiller krav til myndighetene på det aktuelle området.
- Konsekvenser i forhold til målsetningen om et enklere regelverk og en enklere forvaltning.

grunnlaget i skattepolitikken kan være å etablere ekspertråd. Et slik ekspertråd bør i første rekke være et rådgivende og utredende organ for regje- ringen, men med offentlighet i rådgivningen vil også Stortinget og allmennheten få et bredere infor- masjonstilfang. Et slikt ekspertråd må være uav- hengig av interessegrupper og politiske myndig- heter i sin rådgivning. Rådet må også gis et så vidt mandat at det kan bringe de langsiktige og helhet- lige perspektivene inn i den offentlige debatten.

Et annet forhold som kan tilsi etablering av et ekspertråd, er at det i Norge er ganske få og ofte små faglige miljøer som på noenlunde uavhengig og regelmessig basis bidrar med skattepolitiske råd og analyser. Dette atskiller seg en del fra situa- sjonen når det gjelder andre deler av den økono- miske politikken, for eksempel makroøkonomisk politikk og pengepolitikken. På disse områdene er det enten etablert offentlige institusjoner eller vokst fram kompetente miljøer som hyppig ana- lyserer og kommenterer den økonomiske politik- ken. Det foregår riktignok en del skattøkonomisk forskning, til dels på et internasjonalt høy nivå, både i Statistisk sentralbyrå og ved universitetene, men dette er likevel ikke institusjoner som har til oppgave å være eller som fungerer som rådgiv- ende eller utredende organ på skatteområdet gene- relt.

Utvalget har i denne forbindelse festet seg ved at et ekspertråd etter mal av Det Økonomiske råd i Danmark kan være et interessant alternativ.²²⁾ Det Økonomiske Råd, som ble etablert i 1962, skal "følge den økonomiske utvikling og belyse de lang- sigtede utviklingsperspektiver og samspeillet mellom økonomi og natur samt at bidrage til at samordne de forskjellige økonomiske interesser". Rådet ledes av et formannsskap som består av 3 uavhengige sam- funnsøkonomer. Utover dette består rådet av inntil

26 medlemmer. En nærmere redegjørelse for Det Økonomiske Råd er gitt i boks 2.

Offentlige høringer forut for vedtak er en vik- tig kilde for informasjon om mulige virkninger av påtenkte endringer. Høringer skjer jevnlig i for- bindelse med forslag fra regjeringen, men også stortingskomiteene gjennomfører mange hørin- ger. Offentlig høring er vanlig også i forbindelse med mange forslag om skatte- og avgiftsendringer, men som regel ikke i forbindelse med forslag som er en del av statsbudsjettet.

Høringer bidrar til å belyse en sak fra flere sider, typisk i form av at motforestillinger kom- mer fram. Samtidig vil høringer medføre at det går noen måneder fra forslaget lanseres til det even- tuelt vedtas. Begge deler gir både regjeringen og Stortinget mulighet til å tenke igjennom forslaget på nytt.

Utvalget vil imidlertid understreke at offent- lige høringer på skatteområdet bare kan være et supplement til det utredningsarbeidet som gjen- nomføres. Høringsinstansene representerer i det alt vesentlige særinteresser, ofte med økonomiske egeninteresser i saken. Viktige grupper som kan ha interesser i saken, behøver dessuten ikke være representert i høringen.²³⁾ Få høringsinstanser vil dessuten ha interesse i, eller kompetanse til, å vur- dere et forslag i forhold til det samlede skattesys- temet og ulike hensyn som gjør seg gjeldende.

6.5 Er prosedyrer som begrenser stortingsflertallets handlefrihet på kort sikt udemokratiske?

Et argument en kan møte er at begrensninger i den

²²⁾ Mange andre land har også slike rådgivende organer, bl.a. Sverige.

²³⁾ Et eksempel er høring om en regelendring som innebærer lettelse for en liten, veldefinert gruppe, men der det ikke er klart hvem som skal dekke regningen. Førstnevnte gruppe vil normal være en høringsinstans, sistnevnte neppe.

Boks 6.2 Det økonomiske råd i Danmark

Det Økonomiske Råd i Danmark består av representanter for nærings- og arbeidsmarkedsorganisasjoner, Nasjonalbanken og regjering samt et mindre antall uavhengige fagøkonomer. Rådet ledes av et formannskap – de såkalte "vismennene". Vismennene er tre uavhengige samfunnsøkonomer, ofte universitetsprofessorer.

Alle medlemmene, inklusive vismennene, utpekes av økonomiministeren normalt for 3 år av gangen. Normalt gjenutnevnes vismennene 1 eller 2 ganger. Av rådets øvrige 26 medlemmer skal 1 representere økonomiministeren, 3 utnevnes etter innstilling fra henholdsvis finansministeren, miljø- og energiministeren og Danmarks Nasjonalbank, og 18 utnevnes etter innstilling fra diverse organisasjoner som er sentrale på den økonomisk-politiske arena. Utover dette kan økonomiministeren utnevne 4 særlige sakkyndige.

Det Økonomiske Råd møtes normalt to ganger årlig for å diskutere vismannsrapporten. Analysene og anbefalingene i rapporten er for-

mannskapets ansvar, og det er et enstemmig formannskap som står bak rapportene. Rådsmedlemmenes synspunkter blir omtalt i et eget avsnitt i den endelige rapporten – det såkalte regjeringsbrevet – men selve rapportenes innhold endres ikke selv om rådets øvrige medlemmer måtte være uenige. Rapporten utsendes i form av et diskusjonsopplegg til rådsmedlemmene ca. 1 uke før møtet i Det Økonomiske Råd, og samtidig offentliggjøres et resymé av rapporten. Diskusjonsopplegget er fortrolig inntil rådsmøtet, og det er først etter rådsmøtet at rådsmedlemmene og formannskapet uttaler seg om innholdet.

Det Økonomiske Råd har et eget sekretariat på ca. 20 personer som bistår formannskapet ved utarbeidelsen av vismannsrapportene. Sekretariatet utarbeider bakgrunnsmateriale og foretar utrednings- og beregningsarbeider i forbindelse med vismannsrapportene. Sekretariatet utgir arbeidsrapporter med utdypende analyser, modelldokumentasjon mv.

politiske handlefriheten for folkevalgte organer er udemokratisk, og at det er viktig for demokratiet at Stortinget kan fatte de vedtak det vil. Umiddelbart kan et slikt synspunkt kanskje virke overbevisende, men ved nøyere gjennomtenkning er det ikke så opplagt. Grunnleggende sett skal de politiske beslutningene gi uttrykk for folkets ønsker. Men siden det skal fattes mange politiske beslutninger og folks ønsker varierer, vil det normalt ikke foreligge flertallsønsker som lar seg forene.²⁴⁾ Et bidrag til å løse dette er å ha et representativt demokrati, supplert med bl.a. regler for politiske prosedyrer, herunder voteringsregler. Men allerede i det representative demokratiet ligger det en innskrenkning i det "rene" folkestyret, med det resultat at mange vedtak ikke har et flertall bak seg i folket. Slike begrensninger er på den annen side helt nødvendige for at demokratiet skal kunne fungere, herunder at det skal kunne fatte det store antall vedtak som er nødvendig i et moderne samfunn, og at disse vedtakene ikke skal være i direkte strid med hverandre.

Videre innskrenkes flertallsstyret av konkurrerende idealer. Et demokratisk samfunn må også oppfylle visse krav til rettsstatlighet og handlekraft.²⁵⁾ Rettsstaten er uttrykk for den ideen at

den offentlige makten bør være bundet og tydelig avgrenset. Borgerne skal være sikret grunnleggende friheter og rettigheter. Mener de at rettighetene er krenket, bør de kunne få prøvd sin sak for en selvstendig domsstol. Til rettsstaten hører også prinsippet om maktfordeling innenfor den offentlige sfære, herunder at domstolene er uavhengig av de folkevalgte i sin dømmende virksomhet.

På kort sikt er Stortingets handlefrihet atskillig mer begrenset enn hva en kan få inntrykk av ovenfor. Rettslig sett er det bundet av konstitusjonelle regler, i første rekke Grunnloven, og av internasjonale avtaler og konvensjoner som Norge har tiltrådt. Riktignok er dette bindinger som Stortinget selv kan endre, men ikke uten at bestemte, og ofte tidkrevende, endringsprosedyrer må følges. Når der gjelder internasjonale avtaler vil det dessuten ligge begrensninger mht. hva som er alternativet til den foreliggende avtalen. Det kan være nokså hypotetisk å få endret de delene av en avtale som en er misfornøyd med uten konsekvenser for øvrige deler av avtalen.

På mange områder er det dessuten nedfelt spilleregler og prosedyrer, så vel skrevne som uskrevne, som begrenser den folkevalgte innflytelsen på kort sikt.²⁶⁾ Disse endringsprosedyrene

²⁴⁾ En formalisert analyse av dette kalles i litteraturen "Arrows umulighetsteorem".

²⁵⁾ Smith (1999) og (2000).

²⁶⁾ En hierarkisk oppstilling av de konstitusjonelle endringsprosedyrene er som følger, jf. Smith (1999b): Ordinære vedtak i Stortingets plenum med simpelt flertall uten krav om ven-

kan føre til og har ofte som formål å forsinke lovgivningsprosessen og å framskaffe et bredere beslutningsgrunnlag, for eksempel gjennom utredninger og innhenting av synspunkter. Hensikten er å beskytte mot at beslutninger gjøres for raskt, kanskje i en opphetet politisk situasjon, og uten at konsekvenser og alternativer er godt nok belyst. I så måte vil prosedyrene som gjelder for påtenkte endringer, påvirke de endelige vedtakene. Det er vanskelig å se at slike prosedyreregler i seg selv skulle være udemokratiske, selv om de på kort sikt binder handlefriheten til Stortinget og dermed også kan påvirke det endelige utfallet. Tvert om kan det heller ses på som en styrke for demokratiet om det kan beskytte mot vedtak som er basert på en flyktig innskytelse, for liten kjennskap til faktiske forhold eller sannsynlige konsekvenser av vedtaket. Et godt utredet beslutningsgrunnlag kan gjøre demokratiet mer effektivt og handlekraftig, både ved at beslutningene blir bedre tilpasset de problemene som skal løses, og ved at beslutningene i større grad avspeiler grunnleggende preferanser hos et flertall i folket. Riktignok kan uheldige beslutninger gjøres om, men sjelden uten visse skadevirkninger og svekkelse av legitimiteten av det politiske systemet hvis det er åpenbart at beslutningene var forhastede.

På den annen side er det grunn til å advare mot prosedyrer som innebærer unødig rigiditet. Noen ganger kan det være påkrevd å gjennomføre endringer raskt, og omstendelige prosedyrer kan da framstå som unødig formalisme og innebære kostnader hvis endringene gjennomføres for sent. Det er derfor neppe mulig på generelt grunnlag å angi en optimal grad av politisk binding. Avveiningen mellom binding og handlefrihet må foretas på hvert enkelt område, og den kan også forandre seg over tid.

Det bør også nevnes at Stortinget har pålagt seg selv regler og rutiner i saksbehandlingen som kan begrense utfallsrommet. Riktignok står Stortingsflertallet fritt mht. å endre disse reglene, slik tilfellet er med for eksempel Stortingets forretningsorden, men så lenge reglene er til stede virker de disiplinerende, og begrensende, også for flertallet.²⁷⁾ Når slike regler blir stående, også i enkelt-

tid, gjentakelse eller samtykke fra andre. Formelle lover vedtas med simpelt flertall, men med krav om likelydende vedtak i Odelstinget og Lagtinget, etterfulgt av kongelig sanksjon. Grunnlovsendringer krever to tredels flertall, og at forslaget fremsettes i løpet av de tre første årene etter et valg og endelig vedtas i løpet av de tre første årene etter neste valg.

²⁷⁾ Selv om Stortingets forretningsorden kan endres med simpelt flertall, krever forretningsordenen kvalifisert flertall (to tredeler) for å sette enkelte regler i forretningsordenen ut av kraft, med mindre forslaget er satt frem av presidenten.

saker der flertallet kunne se seg tjent med å endre dem, kan det være fordi det samme flertallet på et prinsipielt eller overordnet grunnlag finner reglene fornuftige. Det krever dermed en prinsipiell begrunnelse å endre reglene; det er utilstrekkelig at reglene er til ugunst i en enkelt sak. Sagt på en annen måte er mulige konsekvenser i framtidige saker av å endre reglene mer alvorlige enn konsekvensene av å underordne seg reglene i den foreliggende saken.

Rasch (2002) drøfter enkelte virkninger av mindretallsparlamentarisme i forhold til den politiske styringsevnen. Her pekes det blant annet på at regjeringen i Norge formelt har en ganske svak stilling i forhold til Stortinget. Flere forhold gir de folkevalgte ikke bare som gruppe, men også som enkeltindivider, store muligheter til å gjøre seg gjeldende. Regjeringen har på sin side få virkemidler til å drive sitt syn gjennom Stortinget, i konflikt med de folkevalgte. Samtidig ligger ansvaret for å ta nødvendige initiativ, utrede konsekvenser og å samordne politikken og ulike tiltak hos regjeringen.

Utvalgets drøftelse av behovet for stabilitet og langsiktighet i skattepolitikken, og forslag som kan bidra til dette, har ikke til hensikt å bøte på svakheter ved mindretallsparlamentarismen eller å øke regjeringens innflytelse på bekostning av Stortinget. Etter utvalgets syn er drøftelsen og løsningsforlagene i høyeste grad relevante også under flertallsregjeringer.

Utvalget vil på dette punktet konkludere med at det generelt ikke er "udemokratisk" at representative organer underlegges restriksjoner og beslutningsmekanismer som, iallfall på kort sikt, begrenser flertallets handlefrihet. Som påpekt er en del slike restriksjoner helt nødvendige for å oppnå politiske vedtak som sikrer konsistens mellom ulike flertallspreferanser og for å bidra til vedtak hvor en best mulig kan avveie hensyn mellom ulike grupper og hensyn på kort og lang sikt mot hverandre. Utvalgets forslag er i tråd med dette.

6.6 Utvalgets forslag

Utvalget mener det er gode samfunnsøkonomiske og legitimitetsmessige grunner til å legge større vekt på hensynet til stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken enn det som har vært tilfellet de siste årene. En slik vektlegging vil også føre til at en må legge større vekt på langsiktige hensyn og hensyn til fellesskapet framfor særinteressene. Dette støtter opp om andre viktige hensyn i skattepolitikken, nemlig hensynet effektiv ressursbruk og evneprinsippet.

Etter utvalgets oppfatning er det liten tvil om at et skattesystem som bygger på generelle og konsistente prinsipper, vil ha større motstandskraft mot endringer og unntak som bryter med prinsippene, enn et regime hvor reglene har svak prinsipiell og faglig forankring og ulike regelsett henger dårlig sammen. Et prinsipielt fundert skattesystem er antakelig en *nødvendig* betingelse for å oppnå en viss stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken.

Utvalget vil derfor foreslå at en i større grad følger opp intensjonene fra skattereformen om å bygge skattesystemet på gjennomgående prinsipper med færrest mulige unntak, jf. utvalgets forslag til endringer i kapittel 5. Dette bør også avspeiles i lovverket og skatte- og avgiftsvedtaket både ved at prinsipper og grunnleggende hensyn trer klarere fram i lov og stortingsvedtak, og ved at en større del av det detaljerte regelverket flyttes til forskrifter. En kan dermed få en mer hierarkisk arbeidsdeling mellom lover og forskrifter. Særlig uproblematisk bør det være å flytte lovbestemmelser som bare gir praktisk anvisning på hovedreglene. Utvalget mener en i slike tilfeller bør vurdere om forskriftsutformingen i større grad bør delegeres til direktoratene. Utvalget ser imidlertid at det kan være mer betenkelig å ha stor grad av delegasjon av svært skjønnspregede regler som kan gi store konsekvenser i enkelttilfeller.

En strengere hierarkisk arbeidsdeling mellom lov og forskrift og økt delegasjon fra departement til direktorat, kan styrke det politiske fokuset på bredden og de langsiktige linjene i skattepolitikken. Det er grunn til å peke på, bl.a. med henvisning til Makt- og demokratiutredningen, at det store antall enkeltsaker som regjeringen og den enkelte statsråd blir forelagt, legger beslag på en betydelig del av statsrådenes tid.²⁸⁾ Det er fare for at dette i det daglige arbeidet stjeler oppmerksomhet fra viktigere saker av mer prinsipielle og langsiktig karakter. Økt grad av delegasjon kan bedre noe på dette forholdet. Selv om det igjen kan være grunn til å minne om at delegering ikke fratår statsråden det konstitusjonelle ansvaret, er det i det daglige en forskjell på å ha et konstitusjonelt ansvar for et saksfelt og å bruke egen tid og krefter på utformingen av detaljerte bestemmelser.

En endring av lov- og forskriftsverket som skissert ovenfor og stillingstaken til hvilke bestemmelser som mest hensiktsmessig kan delegeres kan være et omfattende arbeid, riktignok avhengig av ambisjonsnivået. Utvalget har derfor ikke prioritert å arbeide videre med dette. Utvalget mener dessuten at slike endringer først bør drøftes prinsipielt

på politisk nivå før det utarbeides konkrete lovforslag.

For å styrke langsiktigheten og forutsigbarheten i skattepolitikken foreslår utvalget at regjeringen årlig legger fram for Stortinget retningslinjer for skattepolitikken de nærmeste 3-4 årene. Regjeringen bør kunne gå relativt langt mht. å skissere forslag til viktige endringer det kommende budsjettåret. Dette bør skje i form av en stortingsmelding, eventuelt supplert med en lovproposisjon, slik at Stortinget får et formelt behandlingsgrunnlag.

Et hensiktsmessig tidspunkt for å fremme en slik melding kan være i forbindelse med, eller som en del av, Revidert nasjonalbudsjett (RNB). I dag gir RNB en oppdatert redegjørelse for handlingsrommet i finanspolitikken de nærmeste årene, og dette gir en anledning til å vurdere hvilken utvikling en ser for seg i skattenivået den samme perioden. For det kommende budsjettåret kunne regjeringen mer presist ha angitt omfanget av de skatteendringene en så for seg, og gitt en mer detaljert redegjørelse for innholdet i viktige endringer.

Hensikten med en slik prosedyre er dels å sikre prinsipielle beslutninger på et tidspunkt hvor akutte hensyn til budsjettbalansen ikke dominerer de skattepolitiske avveiningene. En slik behandlingsform gir også rom for mer omfattende innhenting av synspunkter, og eventuell formell høring, enn når forslagene framsettes og skal vedtas i forbindelsen med budsjettbehandlingen på høsten. Det kan også gi skattyterne og skattemyndighetene lenger tid til å forberede seg på eventuelle endringer.

Som nevnt mener utvalget det er god grunn til å delegere mer av forskriftsutformingen til direktoratene enn i dag. Skal det være en realitet i delegasjonen bør det være en viss terskel for når departementet velger å overprøve direktoratet gjennom instruksjon. En måte å etablere en slik terskel kan være å etablere visse prosedyrer ved instruksjon. Etter utvalgets mening bør en vurdere om direktoratet skal gis skriftlig og offentlig tilgjengelig uttalerett før instruksjon kan skje.

Utvalget vil foreslå at det etableres et faglig sammensatt og uavhengig råd på skatteområdet etter modell av for eksempel Det Økonomiske råd i Danmark. Rådet kan administrativt og økonomisk være underlagt Finansdepartementet, men faglig må det ha en uavhengig stilling. Utvalget seg for seg at et slikt råd først og fremst skal være et utredende og rådgivende organ for Finansdepartementet, men det burde også kunne åpnes for at Stortinget og partifraksjonene kan få særskilte skattepolitiske spørsmål utredet og belyst. Dette er i noen grad parallelt til at partiene i dag kan benytte Statistisk

²⁸⁾ Tranøy (2001).

sentralbyrå for å gjennomføre makroøkonomiske analyser og skatteberegninger. Utvalget mener det må være åpenhet i forbindelse med rådets anbefalinger og utredninger, slik at det også kan fungere som et faglig og uavhengig korrektiv til den utredningsvirksomhet som gjennomføres bl.a. av næringsorganisasjoner og interessegrupper.

Referanser:

- Erichsen, Eivind (1999): Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet. *Finansdepartementet*.
- Hagen, Rune Jansen (2002): Begrensninger av handlefrihet for å sikre langsiktig konsistens i den økonomiske politikken. Teori og internasjonale erfaringer fra det finanspolitiske området. *Vedlegg 4 i denne utredningen*.
- Rasch, Bjørn Erik (2002): Mindretallsparlamentarisme, stabilitet og langsiktighet. *Vedlegg 3 i denne utredningen*.
- Smith, Eivind (1999): Sverige som konstitusjonelt demokrat. *Demokratirådets rapport 1999. Kapittel 3*.
- Smith, Eivind (2000): Demokratiet i konstitusjonelle bånd? *Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 20*.
- Smith, Eivind (2002): "generalitet", "delegasjon" og "uavhengighet" som bidrag til langsiktig skattepolitikk. *Vedlegg 2 i denne utredningen*.
- Søilen, Espen (2002a): Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945. *Gyldendal Norsk Forlag AS*.
- Søilen, Espen (2002b): Mot et samfunnsøkonomisk optimum. Vitenskapelig økonomisk politikk som verktøy i et funksjonalistisk styringsregime. *Makt- og demokratiutredningens rapportserie, rapport nr. 43*.
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red) (2001): Den fragmenterte staten. Reformert makt og styring. *Makt- og demokratiutredningen*.

Kapittel 7

Fastsettelse av inntektsskattegrunnlaget

7.1 Sammendrag

I dette kapitlet ser utvalget nærmere på hvilke prinsipper som bør legges til grunn ved fastsettelsen av inntektsskattegrunnlaget. Ved utformingen både av nærings- og personbeskatningen må det legges vekt på at skattleggingen først og fremst skal bidra til offentlige skatteinntekter og sikre mest mulig effektiv ressursbruk. Når det gjelder personbeskatningen, skal den også bidra til omfordeling. Utvalget anbefaler at en fastholder de prinsippene som ble lagt til grunn ved skattereformen i 1992, både når det gjelder næringsbeskatningen og personbeskatningen. En bør vektlegge brede skattegrunnlag som reflekterer den faktiske avkastningen av arbeid og kapital.

Utvalget kommer på denne bakgrunn med en rekke forslag til endringer i reglene for fastsettelse av skattegrunnlaget, både når det gjelder næringsbeskatningen og personbeskatningen. Utvalget foreslår følgende endringer som berører næringsbeskatningen:

- Retten til framføring av underskudd i virksomhet bør ikke falle bort selv om den skattepliktige nedlegger, eller på annen måte opphører med, virksomheten.
- Begrensningen av retten til å framføre underskudd i 10 år oppheves.
- Rett til fradrag for tap på fordringer utvides til også å gjelde tap som er lidt utenfor næring.
- Retten til skattefradrag for FoU-kostnader oppheves, og erstattes av en regelstyrt tilskuddsordning.

I tillegg foreslår utvalget å oppheve særreglene om fastsettelse av inntekt fra virksomhet innen jordbruk og skogbruk, bortsett fra det særskilte inntektsfradraget for jordbruk. Utvalget mener at det er behov for å se nærmere på tidfestingsreglene for enkelte finansielle instrumenter og immaterielle eiendeler. Utvalget foreslår at departementet vurderer dette nærmere

På personbeskatningsområdet foreslår utvalget å oppheve en rekke særskilte inntektsfradrag. Dette gjelder:

- fradrag for fagforeningskontingent

- fradrag for merkostnader til kost for pendlere
- det særskilte fradraget for sjøfolk og fiskere
- fradrag for gaver til frivillige organisasjoner.

I tillegg foreslås det innstramminger i reglene for fradrag for arbeidsreiser, pendlerreiser, og merkostnader ved å bo utenfor hjemmet. Disse fradragene bør på lengre sikt fjernes som egne fradragsposter og inngå som en del av minstefradraget – dvs. at det bare gis fradrag for slike kostnader i den grad de overstiger minstefradraget. Også BSU-ordningen foreslås opphevet av utvalget.

Videre foreslår utvalget å oppheve skatteklasse 2, særfradrag for usedvanlig store kostnader ved sykdom, særfradrag for faktisk forsørgelse og foreldrefradraget, men at dette delvis kompenseres ved økte bunnfradrag, barnetrygd eller ordninger på utgiftssiden. Utvalget foreslår også at særfradrag for alder og uførhet mv. oppheves.

Utvalget mener det er behov for vesentlige innstramminger i dagens regelverk for naturallytelse. Etter utvalgets syn bør ikke naturallytelse skattlegges lempeligere enn kontant lønn. Utvalget anbefaler at det snarlig foretas en samlet gjennomgang av regelverket for beskatning av naturallytelse med sikte på innstramming og forenkling. Særlig lempelige regler for beskatning av naturallytelse bør oppheves så snart som mulig.

7.2 Prinsipiell innledning

7.2.1 Næringsbeskatningen

Etter utvalgets vurdering bør følgende hensyn legges til grunn for utformingen av næringsbeskatningen:

- bidra til offentlige skatteinntekter,
- sikre mest mulig effektiv ressursbruk

Dette ble også lagt til grunn i skattereformen i 1992. Utvalget vil peke på at utviklingen i perioden etter 1992 i stor grad har vært sammenfallende med viktige mål fra skattereformen:

- Mindre skattemotiverte investeringer og mer

effektiv kapitalbruk har gitt høyere kapitalavkastning.

- Økt sparing, både i husholdningene og bedriftene.
- Økt kapitalmobilitet mellom bedrifter og mellom husholdninger og bedrifter.

Ettersom perioden etter 1992 var preget av en langvarig oppgangskonjunktur, er det ikke mulig å skille ut skattereformens isolerte bidrag til utviklingen. Det er imidlertid sannsynlig at den har spilt en ganske viktig rolle. Skattereformen har trolig både bidratt til mer effektiv ressursbruk, og til at skatteinntektene fra bedriftene har økt kraftig i takt med oppgangskonjunkturen.

Etter utvalgets vurdering bør en ved utformingen av bedrifts- og kapitalbeskatningen, fortsatt legge avgjørende vekt på hensynet til effektiv ressursbruk, og i minst mulig grad forsøke å oppnå andre målsettinger. I avsnitt 5.5 begrunner utvalget hvorfor næringsbeskatningen som sådan ikke er egnet som et fordelingspolitisk virkemiddel, da fordelingspolitiske målsettinger kan oppnås mer effektivt gjennom å skattlegge eierne direkte. Utvalget legger videre til grunn et generelt prinsipp om størst mulig grad av næringsnøytralitet i offentlig virkemiddelbruk generelt. Dette tilsier at nærings- og distriktpolitiske hensyn heller ikke bør påvirke utformingen av bedriftsbeskatningen, jf. avsnitt 5.8.

Utvalgets prinsipielle innfallsvinkel er at inntektsbeskatningen av næringsvirksomhet i minst mulig grad skal påvirke investerings- og lokaliseringsbeslutningene til norske skattytere (personer og selskaper). Et slikt nøytralitetsprinsipp tilsier at en bør sikte mot størst mulig skattemessig likebehandling av:

- ulike investeringer, uavhengig av næring
- ulike spareformer
- ulike finansieringsformer
- ulike organisasjons- og eierformer
- kapitalplasseringer i Norge og i utlandet foretatt av norske skattytere

Utvalget er i mandatet bedt særskilt om å vurdere om skatte- og avgiftssystemet er godt nok tilpasset økt internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft, og at bedrifter kan være lokalisert i mange land. I denne forbindelse har utvalget vurdert om hensynet til utlandet, og den økende graden av globalisering, bør påvirke prinsippene for fastsettelse av skattegrunnlaget i næringsbeskatningen. En har i særlig grad vurdert hvorvidt kravene til effektiv ressursbruk endres når skattegrunnlagene er blitt mer mobile over landegrensene. Utvalget drøfter

denne problemstillingen i avsnitt 5.3.5, og konkluderer der med at bedrifts- og kapitalbeskatningen bør utformes slik at den i minst mulig grad påvirker kapitalplasseringene til norske investorer. Utvalget mener derfor at en bør ha en mest mulig lik skattlegging av kapitalavkastning opptjent i Norge og kapitalavkastning opptjent i utlandet. Dette bør gjøres ved at det gis fradrag for skatt betalt i utlandet, slik at en så langt som mulig unngår dobbeltbeskatning. Samtidig bør avkastning av alle kapitalanvendelser skattlegges på samme måte, uavhengig av næring og internasjonal mobilitet av skattegrunnlagene på kort sikt. I den grad internasjonaliseringen skal påvirke skattleggingen, bør det skje i form av lave generelle skattesatser, og ikke særskilte skatteregler for enkelt næringer.

Utvalget holder dermed fast på prinsippene fra skattereformen 1992 om at inntektsbeskatningen bør bygge på følgende prinsipper:

- Nøytralitet, det vil si at skattesystemet ikke påvirker hvilke disposisjoner som er mest lønnsomme (det som er mest lønnsomt før skatt er også mest lønnsomt etter skatt). Det bør legges vekt på at inntekter av ulike typer kapital skal skattlegges med samme effektive skattesats, og dette bør gjelde både løpende avkastning og gevinster.
- Symmetri, det vil si at inntekter og tilhørende utgifter behandles på samme måte. Symmetri innebærer at samme tidfestingsprinsipp skal benyttes for å fastslå når en inntekt skal skattlegges og når en kostnad kommer til fradrag, og at skattesatsen for inntekter er den samme som fradragsverdien for tilsvarende kostnader.

Det følger av dette at inntektsskattegrunnlaget i næringsbeskatningen bør fastsettes slik at skattemessig resultat i størst mulig grad sammenfaller med faktisk økonomisk resultat. I prinsippet innebærer dette blant annet at avskrivningssatser skal gjenspeile faktisk økonomisk verdifall på det enkelte driftsmiddelet, og at verdiendringer (gevinster og tap) skal skattlegges løpende, og ikke kun ved realisasjon. Både verdsettelsesproblemer og kontrollhensyn tilsier imidlertid at en er nødt til å gjøre visse tillempninger av et slikt markedsbasert prinsipp, blant annet ved at avskrivningssatsene må baseres på sjablonregler, og at verdiendringer først påvirker skattepliktig inntekt ved realisasjon. Dette forandrer likevel ikke utvalgets utgangspunkt om at de inntektene som beskattes i størst mulig grad bør reflektere de underliggende økonomiske realiteter, og at en bør unngå særordninger i skattesystemet som gir insentiver til tilpasninger med sikte på å utsette eller begrense skatteplikten.

Et slikt prinsipp er nødvendig for å oppnå målsettingen om at avkastningen før skatt skal avgjøre hvilke investeringer som gjennomføres, slik at samfunnets ressurser blir utnyttet på en best mulig måte. Dersom skattesystemet favoriserer visse investeringer framfor andre, vil ønsket om å spare skatt kunne påvirke hvilke investeringer som faktisk gjennomføres, og om investeringen gjøres i Norge eller i utlandet. I så fall vil ikke kapitalen kanaliseres dit hvor den faktiske avkastningen av investeringen før skatt er høyest.

Utvalget vil peke på at brede skattegrunnlag i næringsbeskatningen kan virke positivt også på inntektsfordeling og konjunkturstyring. I praksis er det først og fremst personer med relativt høye inntekter som tjener på særordninger i næringsbeskatningen. Dette skyldes dels at eierne av bedriftene normalt tilhører høyinntektsgruppen, og dels at relativt ressurssterke mennesker i størst grad har både motiv og mulighet til å drive utstrakt skatteplanlegging. Brede skattegrunnlag i næringsbeskatningen er dermed også god fordelingspolitikk.

Dersom det skattepliktige resultatet i stor grad gjenspeiler faktisk økonomisk overskudd, vil det bidra til å styrke skattesystemets rolle som en automatisk stabilisator ift. konjunkturutviklingen. Dersom det er konjunkturoppgang, vil skatteinntektene øke automatisk når overskuddet i bedriftene øker. Samtidig vil skatteinntektene reduseres ved lave konjunkturer. Utviklingen i skatteinntektene bidrar dermed til en automatisk demping av utslagene av konjunktursvingninger. Mye tyder på at skattesystemets rolle som automatisk stabilisator ble kraftig styrket som følge av skattereformen, nettopp ved at en la vekt på å ha brede skattegrunnlag.

7.2.2 Personbeskatningen

Etter utvalgets vurdering bør følgende hensyn legges til grunn for utformingen av inntektsbeskatningen av personer:

- bidra til offentlige inntekter
- bidra til omfordeling
- sikre mest mulig effektiv ressursbruk.

Alle disse hensynene tilsier at inntektsskattegrunnlaget for personer bør fastsettes slik at det er best mulig samsvar mellom skattepliktig inntekt og den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. På denne måten vil den reelle skattleggingen av ulike personer avgjøres av de formelle skattesatsene, og ikke av hvilke muligheter den enkelte har til å benytte seg av ulike fradragordninger eller andre særordninger i skattesystemet.

En bør videre legge til grunn et symmetriprinsipp i skattleggingen av kapitalinntekter, slik at det gis fradrag for kapitalutgifter der den motsvarende kapitalinntekten er skattepliktig.

Alle former for avlønning bør etter utvalgets syn skattlegges på samme måte. Det innebærer for det første at den private fordelingen av naturalytelse i utgangspunktet bør skattlegges til markedsverdi. Utvalget ser at det på enkelte områder kan være administrative grunner til å velge sjablonregler framfor å fastsette en markedsverdi, men en slik sjablon bør ikke være vesentlig lempeligere enn det som normalt ville fulgt av et markedsverdi prinsipp. For det andre bør en begrense særskilte fradragordninger i personbeskatningen. Særskilte fradrag for utgifter uten en tett tilknytning til erverv av inntekten, bør begrenses. I praksis vil minstefradraget fange opp alle normale utgifter til inntekts ervervelse for de fleste, selv om en i tillegg har mulighet til å få fradrag for dokumenterte utgifter til inntekts ervervelse utover dette. Etter utvalgets vurdering bør dette fortsatt være hovedregelen.

Etter utvalgets vurdering bør altså skattesystemets oppgave også innenfor personbeskatningen være å komme fram til en skattepliktig inntekt som i størst mulig grad samsvarer med den faktiske avkastningen av arbeid og kapital for den enkelte. Skattesystemet bør derfor i minst mulig grad benyttes til å subsidiere spesielle aktiviteter, eller gi fradrag for utgifter som ikke har direkte tilknytning til opptjening av inntekten. Dette innebærer ikke nødvendigvis at utvalget tar stilling til om slike aktiviteter bør subsidieres eller ikke, men utvalget mener at slik subsidiering bør skje gjennom direkte bevilgninger.

Utvalgets innfallsvinkel til personbeskatningen sammenfaller dermed i stor grad med innfallsvinkelen til næringsbeskatningen, nemlig at en bør vektlegge brede skattegrunnlag som reflekterer den faktiske avkastningen av arbeid og kapital. Utvalget viser for øvrig til omtalen i avsnitt 5.9.

7.3 Skattegrunnlaget for beskatning av næringsvirksomhet

7.3.1 Innledning

I forbindelse med Skattereformen 1992 var det et viktig hensyn at overskuddsbeskatningen i bedriftene burde stimulere til en mer effektiv kapitalbruk enn tidligere. Dette skulle oppnås ved i større grad å legge et korrekt bedriftsøkonomisk overskudd til grunn for beskatningen, og heller skattlegge etter en relativ lav sats. Effektiv ressursbruk i bedriftene

og fiskale behov var de viktigste hensyn som inntektsbeskatningen skulle ivareta. I forbindelse med skattereformen 1992 ble det fremhevet at inntektsbeskatningen derfor burde bygge på prinsipper om nøytralitet og symmetri, jf. avsnitt 7.1.1.

Ved utformingen av reglene om overskuddsbeskatning av bedrifter, ble det på denne bakgrunn lagt vekt på å:

- oppheve ordninger som fører til skattetilpasninger og som vrir bruken av realkapital, dels ved å innføre skatteplikt på inntektsposter som var skattefrie eller betinget skattefrie, og dels ved å oppheve tidfestingsfordeler knyttet til kostnadsposter
- oppheve ordninger som innsnevrer skattegrunnlaget, og heller redusere skattesatsene
- utforme mindre skjønnsbaserte regler, som i praksis sikrer større grad av likhet mellom næringsdrivende, og samtidig gir betydelige ligningsadministrative fordeler.

7.3.2 Forholdet mellom skatte- og regnskapslovgivningen

For hvert regnskapsår skal regnskapspliktige avgi et årsoppgjør. Årsoppgjøret skal bl.a. bestå av resultatregnskap og balanse. Siden resultatregnskapet skal sammenstille inntekter og kostnader i hvert regnskapsår, er det nødvendig å foreta tidsavgrensning (periodisering) av en rekke poster som har sammenheng med flere regnskapsperioder. Regnskapslovgivningen inneholder tidfestings- og vurderingsregler for verdsettelse av eiendeler og gjeld. Selv om vurderingsreglene direkte bare gjelder verdsettelse av balanseposter, vil de indirekte påvirke tidfestingen av inntekter og kostnader i resultatregnskapet.

Ved fastsettelse av skattepliktig inntekt og formue, tas det også utgangspunkt i årlige oppgjør. Dette innebærer at man også for skatteformål trenger tidfestingsregler for fastsettelsen av skattepliktig inntekt. Det er et vilkår at en skattepliktig inntekt må være tidfestet før den kan komme til beskatning. Tidfestingsreglene er regler om hvilket år en inntekt skal beskattes og når kostnader kan fradragføres. Tidfestingsreglene forutsetter at det foreligger en skattepliktig inntekt eller en fradragberettiget kostnad. Innvinningskriteriene angir hvilke økonomiske fordeler som er skattepliktige. På samme måte angir oppførelseskriteriene hvilke økonomiske fordeler som er skattepliktige.

Aarbakkegruppen foreslo å innføre realisasjonsprinsippet som hovedregel for tidfesting av både inntekter og kostnader i næring. I forbin-

delse med regjeringens forslag til tidfestingsregler, ble det i Ot.prp. nr. 35 (1990-91) avsnitt 5.3.2. uttalt at: *"realisasjonsprinsippet som hovedregel legges til grunn for periodiseringen av inntekter og utgifter knyttet til næringsvirksomhet"*. Denne uttalelsen kunne enten tolkes slik at realisasjonsprinsippet var oppstilt som den rettslige hovedregelen for tidfesting av næringsdrivendes inntekter og utgifter, eller at dette bare var en faktisk beskrivelse av resultatet når de forskjellige reglene ble sett i sammenheng.

I Ot.prp. nr. 16 (1991-92) ble det presisert at det etter departementets oppfatning ikke var ønskelig å innføre et fullstendig skille mellom tidfesting i skatteregnskapet og finansregnskapet. Etter departementets oppfatning var det vanskelig å ha full oversikt over konsekvensen av å legge et ubetinget realisasjonsprinsipp til grunn for tidfesting av alle typer inntekter og utgifter, uten hensyn til årsoppgjørets tidfestingsregler.

Dagens hovedregel for skattemessig tidfesting av inntekter og kostnader framgår av skatteloven § 14-4 (2). For skattepliktige med full regnskapsplikt skal årsregnskapet legges til grunn for den tidsmessige plasseringen av inntekter og utgifter, for så vidt regnskapet er oppgjort i overensstemmelse med regnskapslovgivningen, og ikke annet er særskilt bestemt i skattelovgivningen. I foretak med begrenset regnskapsplikt, skal inntekter og kostnader i utgangspunktet tidfestes etter realisasjonsprinsippet, og ikke etter regnskapsreglene, jf. skatteloven § 14-4 (1).

At det er den regnskapsmessige tidfestingen som er utgangspunktet for beskatning i regnskapspliktig næringsvirksomhet, er likevel mer et formelt utgangspunkt enn den reelle hovedregelen. Etter skattereformen av 1992 inneholder skatteloven i større grad enn tidligere særskilte tidfestingsregler som går foran regnskapslovgivningens regler

7.3.3 Nærmere om konkrete forskjeller mellom skatte- og regnskapsreglene

Regnskapslovgivningen og skattereglene har i utgangspunktet samme formål, nemlig å måle et korrekt resultat. Regnskapsloven har flere skjønnsmessige kriterier for måling av korrekt resultat. De skjønnsmessige kriteriene gjør det vanskelig å bruke regnskapsreglene fullt ut ved fastsettelse av skattemessig resultat. For skatteformål er det derfor vedtatt flere særregler.

Skattereglene for varelager bygger på et rent realisasjonsprinsipp. Det gis ikke fradrag for urealisert verdifall på varebeholdningen, annet enn i

noen få spesielle bransjer. Reglene innebærer dermed at innkjøpskostnader eller direkte tilvirkningskostnader først kommer til fradrag når varene er realisert. For tap på utestående kundefordringer åpnes det tilsvarende bare for en sjablonmessig avsetning før tap er realisert.

Etter regnskapsreglene kan en bruke en løpende avregningsmetode for langsiktige tilvirkningskostnader, dvs. at kostnader og inntekter tidfestes etter hvert som de påløper. En slik tidfesting av prosjektets inntekter og direkte kostnader tillates ikke for skattemessige formål. Den skattemessige tidfestingen for slike kostnader bygger på en fullført kontraktsmetode. Dette medfører at inntekter og kostnader forbundet med kontrakten først beskattes eller kommer til fradrag når kontrakten er fullført.

For driftsmidler som skal avskrives, legges ikke de regnskapsmessige avskrivningene til grunn. Driftsmidler som skal avskrives etter saldoreglene, skal avskrives etter de avskrivningssatser som er fastsatt i skatteloven § 14-43. De skattemessige avskrivningene basert på saldometoden, vil ofte være høyere enn de regnskapsmessige avskrivningene i driftsmidlenes første leveår. I enkelte tilfeller er det fastsatt lineære avskrivningssatser i skatteloven, blant annet for petroleumsvirksomhet og enkelte driftsmidler i vannkraftproduksjon. Men også i disse tilfellene gjelder de lovfestede avskrivningssatsene uavhengig av hvilke regnskapsmessige avskrivninger som er benyttet.

Immaterielle driftsmidler (med unntak av goodwill) avskrives etter egne regler. Tidsbegrensede rettigheter avskrives lineært over rettighetens levetid, jf. skatteloven § 14-50. Tidsubegrensede immaterielle eiendeler kan bare avskrives dersom skattyter kan sannsynliggjøre åpenbart verdifall.

Det følger av skatteloven § 14-4 (5) at opp- eller nedskrivning av verdipapirer på grunn av kursendringer ikke skal legges til grunn ved fastsettelse av skattepliktig inntekt. Dersom den regnskapspliktige for eksempel nedskriver verdien av en aksjepost i finansregnskapet grunnet kursfall, vil nedskrivningen redusere det regnskapsmessige resultatet. På grunn av den særskilte skattemessige tidfestningsregelen, får nedskrivningen ikke virkning på fastsettelse av den skattepliktige inntekten, men først ved en eventuell realisasjon.

Videre er Skatteloven § 14-4 (3) et viktig unntak fra bestemmelsen om at den skattemessige periodiseringen følger den regnskapsmessige periodiseringen. Etter bestemmelsen skal avsetninger etter god regnskapsskikk ikke komme til fradrag ved fastsettelsen av inntekten.

7.3.4 Utvalgets vurdering

7.3.4.1 Innledning

Etter utvalgets vurdering må det fortsatt legges avgjørende vekt på at overskuddsbeskatningen i bedrifter i størst mulig grad må gi incitamentet til effektiv ressursbruk. Reglene for overskuddsbeskatningen i næringsvirksomhet må derfor bygge på prinsippene fra skattereformen 1992: nøytralitets- og symmetriprinsippet. Etter utvalgets oppfatning ivaretar dagens regler om overskuddsbeskatning i stor grad de prinsippene som lå til grunn for skattereformen av 1992. Utvalget mener likevel at det er grunn til å vurdere enkelte av dagens regler nærmere, både når det gjelder tidfesting og andre materielle regler som har betydning for fastsettelsen av skattepliktig resultat.

7.3.4.2 Driftsmidler

For at skattesystemet skal virke nøytralt på investeringsbeslutningene, må de skattemessige avskrivningene følge det økonomiske verdifallet på driftsmidlene. De årlige skattemessige avskrivningene bør mao. være i samsvar med den årlige verdiforingelsen av driftsmidlene. Dersom skattereglene åpner for avskrivninger som ligger over det faktiske verdifallet, vil det være bedriftsøkonomisk lønnsomt å investere mer i slike driftsmidler enn det som er ønskelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dersom skattereglene derimot bare tillater avskrivninger som er lavere enn det faktiske verdifallet på driftsmidlene, får man samfunnsøkonomisk sett for lave investeringer i slike driftsmidler.

Som følge av budsjettforliket mellom sentrums-partiene og Arbeiderpartiet høsten 1999 om statsbudsjettet for 2000, ble avskrivningssatsene for en rekke driftsmidler vesentlig redusert. I Ot.prp. nr. 1 (2001-2002) ble det foretatt en grundig vurdering av avskrivningssatsene. Vurderingen bygger blant annet på foreliggende empiriske analyser av økonomisk verdifall på ulike driftsmidler.

Ulike driftsmidler, også innefor den enkelte saldogrupper, kan ha forskjellig økonomisk levetid. Prinsipielt taler dette for mange saldogrupper, slik at det enkelte driftsmiddelet kan bli avskrevet i tråd med verdifallet. Det er imidlertid nødvendig å avveie treffsikkerhet mot behovet for enkle og operasjonelle regler. Mangelfull informasjon om økonomisk verdifall for det enkelte driftsmiddel, gjør at det ikke er mulig å oppnå full økonomisk treffsikkerhet. I tillegg er det enklere, både for skattytere og ligningsmyndigheter, å ha et begrenset

antall saldogrupper. Selv om en i enkelte tilfeller kan argumentere for at noen driftsmidler har høyere eller lavere økonomisk verdifall enn avskrivningssatsen, er en etter utvalgets vurdering ikke tjent med et svært detaljert system.

Etter utvalgets oppfatning reflekterer dagens avskrivningssatser i stor grad driftsmidlenes økonomisk verdifall. Ut fra de analysene som presenteres i Ot.prp. nr. 1 (2001-2002), er det driftsmidler i saldogruppe d og e hvor gjeldende avskrivningssatser fraviker mest fra anslått økonomisk verdifall. I dag er avskrivningssatsen for saldogruppe d (personbiler, maskiner, inventar mv.) 20 pst., mens det ut fra analysene hadde vært mer riktig å benytte en avskrivningssats på 15 pst. Avskrivningssatsen ble endret fra 20 til 15 pst. f.o.m. inntektsåret 2000 i forbindelse med budsjettforliket for 2001, men ble deretter endret fra 15 pst. til 20 pst. f.o.m. inntektsåret 2003 i forbindelse med budsjettforliket for 2003. Avskrivningssatsen for skip, fartøy og rigg i saldogruppe e er i dag 14 pst. De empiriske undersøkelser gir grunnlag for å hevde at det faktiske verdifallet er under 10 pst.

Utvalget kjenner ikke til nyere studier av driftsmidlers verdifall enn de som omtales i proposisjonen, og legger til grunn at dette er de beste tilgjengelige anslagene. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til faktisk økonomisk verdifall. Samtidig er det uheldig med stadige endringer i avskrivningssatsene. Utvalget har på denne bakgrunn valgt å ikke foreslå endringer i avskrivningssatsene. Utvalget mener like fullt at prinsippet fortsatt bør være at avskrivningssatsene i størst mulig grad skal gjenspeile faktisk økonomisk verdifall.

Utvalget vil peke på at de ulike reglene for behandling av ervervet goodwill og andre immaterielle eiendeler, f.eks. ved virksomhetsoverdragelser, kan medføre at erverver i størst mulig grad vil søke å allokere vederlaget som goodwill. Ervervet goodwill saldoavskrives med 20 pst., mens tidsubegrensede immaterielle eiendeler ikke gir rett til avskrivninger i det hele tatt, selv om eiendelen faller i verdi (med mindre verdifallet er åpenbart), og tidsbegrensede rettigheter avskrives over rettighetens levetid. Det kan ofte oppstå avgrensingsproblemer med hensyn til klassifisering av de ulike typer immaterielle eiendeler. Det kan for eksempel være vanskelig å avgjøre om en eiendel er tidsbegrenset eller ikke. Utvalget mener at disse reglene bør vurderes med sikte på å gjøre dem mer treffsikre.

7.3.4.3 Fordringer

Dagens skatteregler gir kun fradrag for tap på ford-

ring dersom fordringen er "i næring", jf. skatteloven § 6-2. Fordringer anses for å være i næring når hovedmotivet for at fordringen er oppstått har vært å fremme skattyters egen næring. Dette medfører blant annet at en aksjonærs fordring på sitt eget aksjeselskap ofte ikke vil være fradragsberettiget, fordi aksjonæren ikke eier fordringen i næring. Skillet mellom fordringer i og utenfor næring er skjønnsmessig og vanskelig å praktisere. Vanskelige sondringer kan medføre forskjellsbehandling av skattytere.

Etter utvalgets oppfatning favoriserer dagens regler egenkapitalfinansiering av virksomheter, noe som strider mot nøytralitetsprinsippet. Videre er det i dag en utvikling i retning av mange og ulike finansieringsformer som befinner seg i grenselandet mellom lånekapital og egenkapital. Den endelige klassifiseringen vil ha avgjørende betydning for eventuell skatteplikt eller fradragsrett i det enkelte tilfellet.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å vurdere alle sider ved dette, men vil likevel peke på at en bør endre dagens bestemmelse, slik at det også kan gis fradrag for eventuelt tap på fordring som er ytet til en som driver virksomhet. Med en slik regel vil vurderingen av om skattyter kan få tapsfradrag bli enklere å praktisere enn i dag. En eventuell verdistigning på fordringer må i så fall bli skattepliktig som gevinst. Utvalget vil peke på at en slik utvidelse ikke må medføre at fradragsretten også omfatter finansiering av private investeringer eller forbruk. Videre må det sikres at det kun gis fradrag for reelle tap når det foreligge interessefelleskap mellom debitor og kreditor.

I konserner kan det være selskaper som bare er passive eiere av andre selskaper, uten selv å drive virksomhet. Også tap oppstått i tilknytning til fordringer på slike selskaper, bør etter utvalgets oppfatning gi rett til tapsfradrag.

7.3.4.4 Finansielle instrumenter

For visse næringer har beskatning av verdipapirer og finansielle derivater en særskilt betydning for virksomheten, bl.a. for større forretningsbanker. Bankene kjøper og selger store volumer av alle typer finansielle derivater. Virksomheten er en forutsetning for andre næringers sikringsaktivitet og optimalisering av finansielle posisjoner. Bruk av realisasjonsprinsippet for tidfesting av inntekter og utgifter, kan for denne type virksomhet være bedriftsøkonomisk uheldig og praktisk vanskelig.

Et effektivt marked for handel med finansielle instrumenter er en forutsetning for et godt finansielt system. For at omsetning av slike instrumenter

skal kunne skje så effektivt og friksjonsfritt som mulig, er det viktig at beskatningen av gevinster og tap på slike instrumenter samsvarer med de økonomiske realiteter som aktørene styrer sin virksomhet etter.

Ulik skattemessig og regnskapsmessig behandling av finansielle instrumenter gir store og tilfeldige utslag i beskatningen. Tilpasninger vil virke forstyrrende på aktiviteten og risikostyringen, og vil ha uheldige konsekvenser for markedets effektivitet og bankenes styring av den finansielle risikoen. Samsvar mellom den skattemessige behandlingen og den forretningsmessige verdimålingen er viktig for å sikre en effektiv håndtering av slike instrumenter i banknæringen. Dette kan tilsi at beskatningen av slike instrumenter bør skje etter markedsverdiprinsippet. En slik løsning er i tråd med løsningene i de fleste andre land innenfor OECD.

Utvalget foreslår at dette utredes nærmere med sikte på at tidfestingsreglene ikke skal virke forstyrrende på aktiviteten og risikostyringen.

7.3.4.5 Underskudd

Etter skatteloven § 14-6 har skattyter rett til å framføre underskudd i inntil 10 år. Underskudd som framkommer i en virksomhet, kan fradras i inntekter fra den skattepliktiges øvrige virksomheter eller inntektskilder. Derimot bortfaller denne retten når den skattepliktige nedlegger eller på annen måte opphører med virksomheten.

Bestemmelsen medfører at skattyter kan avregne underskudd i en virksomhet mot overskudd i en annen virksomhet som samme skattyter driver. En skattyter som driver to virksomheter samtidig, kan avregne underskudd i den ene virksomheten mot overskudd i den andre. Dette er ikke tillatt dersom skattyter først driver en virksomhet som nedlegges og deretter starter en ny virksomhet. I slike tilfeller kan dagens regler føre til at ulønnsom virksomhet opprettholdes, fordi skattyter frykter at underskuddet skal bortfalle.

Etter dagens regler er det en vid adgang til å avregne underskudd fra en virksomhet mot andre inntekter før virksomheten opphører. Utvalget kan på denne bakgrunn ikke se at det er sterke grunner til at retten til underskuddsframføring skal bortfalle når den skattepliktige nedlegger, eller på annen måte opphører med, virksomheten. Utvalget vil også bemerke at bestemmelsen kom inn i skatteloven på et tidspunkt hvor det ikke var adgang til å overføre underskudd i en virksomhet til fradrag i en annen virksomhet. Etter utvalgets oppfatning bør bestemmelsen oppheves, slik at retten

til underskuddsframføring ikke bortfaller når den skattepliktige nedlegger eller på annen måte opphører med virksomheten.

Utvalget har også vurdert om dagens begrensning i framføringsadgangen til 10 år bør oppheves. Utvalget antar at begrensningen er begrunnet ut fra administrative forhold. Utvalget kan imidlertid ikke se at administrative forhold bør medføre at skattyter mister retten til underskuddsframføring etter 10 år. Det vises til at underskudd i petroleumssektoren kan fradras i inntil 15 år. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen oppheves.

7.3.4.6 Rederibeskatningen

Rederiselskaper kan skattlegges etter særskilte regler dersom de oppfyller visse vilkår. I motsetning til all annen næringsvirksomhet, blir rederiselskaper innenfor ordningen i utgangspunktet fritatt for skatt av årlig overskudd så lenge det holdes tilbake i selskapet. Unntaket er at de fleste nettofinansinntekter skattlegges etter ordinære regler. Rederiene innenfor ordningen betaler i tillegg en årlig tonnasjeskatt beregnet på grunnlag av skipenes nettotonnasje. Den særskilte beskatningen for rederiselskaper er bygget på en uttaksmoell, som innebærer at selskapets inntekt som hovedregel først skal beskattes ved utdeling av utbytte. Det medfører at eierne til en viss grad kan bestemme når selskapets inntekter kommer til beskatning. Bestemmelsene gir eierne en skattekreditt ved at nåverdien av skatten blir lavere jo lenger skatteinnbetalingen utsettes gjennom å la være å ta ut utbytte. Enkelte andre europeiske land har innført tilsvarende skatteordninger for rederier, som i noen grad også innebærer et endelig skattefritak og ikke en skatteutsettelse. Den norske ordningen ble innført 1. januar 1996 og har vært svært omstridt. Det har ført til at den er blitt endret en rekke ganger, hovedsakelig i innstrammende retning. I forbindelse med budsjettet for 2003 ble deler av disse innstrammingerne reversert.

I kapittel 5 argumenterer utvalget for at en normalt oppnår den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen av kapitalen i et land ved skattemessig likebehandling av ulike typer kapitalavkastning. På lang sikt er all kapital og næringsvirksomhet mobil, med unntak av virksomhet som er avhengig av ikke-mobile faktorer. Dersom kapitalbeskatningen ble differensiert ut fra hvor mobil kapitalen er over landegrensene på kort sikt, ville beskatningen påvirket investeringsbeslutningene. Skattemessig likebehandling av all kapitalavkastning er nødvendig for å sikre nøytralitet i investeringsbeslutningene. Et unntak gjelder skattlegging av grunnren-

ten knyttet til naturressurser, ettersom en slik skatt ikke vrir investeringsbeslutningene hvis den er korrekt utformet. Et prinsipp om næringsnøytralitet i beskatningen vil bidra til at den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene blir høyere, selv om andre land ikke følger dette prinsippet ved å ha særordninger for enkelte næringer.

Utvalget vil likevel peke på at det kan argumenteres for å støtte en bestemt aktivitet eller næring, dersom det kan påvises betydelige positive eksterne virkninger knyttet til næringen, dvs. at den bidrar til å øke verdiskapingen i andre innenlandske næringer utover det som følger av ordinære ringvirkninger (klyngeeffekter). En klyngevirkning som flytter ut, vil ikke ta hensyn til den reduserte verdiskapingen i andre deler av økonomien.

Utvalget mener imidlertid at heller ikke slike klyngeeffekter tilsier at en bør gå bort fra prinsippet om næringsnøytralitet i beskatningen. Sett fra myndighetenes side vil det være svært vanskelig å skulle differensiere skattesystemet etter graden av klyngeeffekter i ulike næringer. Selv om det gjennomføres undersøkelser som påviser slike klyngeeffekter i noen næringer, kan en ikke vite om det finnes tilsvarende klyngeeffekter også i andre næringer der det ikke er gjennomført slike undersøkelser. Det er dessuten en betydelig fare for at enkelte næringer vil ønske å bruke store ressurser på å framstille seg som en næringsklynge, dersom dette blir belønnet med lavere skatt. Utvalget viser i den forbindelse til at flere næringer allerede har begynt å bruke klyngebegrepet, også næringer som baserer seg på ikke-mobile naturressurser.

Utvalget vil ikke avvise at det er visse klyngeeffekter i skipsfartsnæringen, og at rederivirkningen kan være en næring som virker positivt inn på lønnsomheten i enkelte relaterte næringer. Det er også et faktum at en rekke andre land har tilsvarende, og til dels gunstigere, skattemessige særordninger for rederivirkning enn Norge. Utvalget mener imidlertid at næringsnøytralitet, og ikke konkurransenøytralitet for hver enkelt næring, bør være det bærende prinsippet for næringsbeskatningen.

Dersom andre land, herunder EU, i nær framtid avviker sine særordninger for skipsfarten, kan det være uheldig om en forutgående avvikling av den norske særordningen fører til en utflytting av norske rederier. Hensynet til forutsigbarhet kan videre tilsi at en bør være avventende i en slik situasjon, ettersom hyppige endringer i rammebetingelsene i seg selv er uheldige.

Utvalget antar for øvrig at en snarlig avvikling kan føre til at deler av rederinæringen flytter uten-

lands. En eventuell avvikling av reglene antas derfor ikke å øke skatteinntektene vesentlig.

7.3.4.7 Primærnæringene

Landbruksnæringen har flere særlige skattordninger. Dette gjelder blant annet regler om eget inntektsfradrag for jordbruket, regler for inntektsbeskatning av våningshus på gårdsbruk, føderåd og realisasjon av landbrukseiendom. Disse bestemmelsene medfører at inntekter og kostnader fra denne næringen behandles forskjellig fra andre næringer.

Etter skatteloven § 8-1 skal det ved fastsettelse av alminnelig inntekt fra jord- og hagebruk, gis et jordbruksfradrag på inntil 36 000 kroner per driftsenhet per år. For inntekter over 36 000 kroner gis det i tillegg et fradrag på 19 pst. av inntekten opp til et samlet fradrag på 61 500 kroner.

Det særskilte inntektsfradraget i jordbruksinntekt bryter med prinsippet om nøytralitet som utvalget legger til grunn for fastsettelse av overskudd for næringsvirksomhet. Etter utvalgets vurdering tilsier dette isolert sett at inntektsfradraget bør oppheves. Fradraget er imidlertid såpass beskjedent sammenlignet med den øvrige direkte og indirekte støtten til landbruket, at det har lite for seg å oppheve dette fradraget hvis den samlede støtten likevel blir opprettholdt. Fradraget bør etter utvalgets vurdering avvikes som ledd i en mer generell nedtrapping av landbruksstøtten. På denne bakgrunn vil utvalget advare mot å øke fradraget ytterligere.

Fra et skatte- og avgiftspolitisk perspektiv er det uheldig å ha særordninger for en bestemt sektor. Utvalget foreslår derfor å oppheve en lang rekke av de mindre særordningene for landbruket, slik at skatteinsentivene overfor landbruket konsentreres til inntektsfradraget. Dette gjelder regler for inntektsbeskatning av våningshus, føderåd og realisasjon av landbrukseiendom.

Våningshus på gårdsbruk skal normalt regnskapslignes, og ikke prosentlignes som andre bolig- hus. Gårdbrukeren skal lignes for brutto utleieverdi av huset, samtidig som det gis fullt fradrag for vedlikeholdsutgifter med mer. Underskudd ved drift av våningshus kan kun komme til fradrag i inntekt fra jordbruk, skogbruk eller pelsdyr- næring. I praksis settes trolig leieverdien lavt i forhold til den nedlagte kapitalen i våningshuset, og fradragsrett for vedlikeholdsutgifter kan stimulere til overdrevne utgifter eller press mot grensen for ikke-fradragsberettigede påkostninger. Ligning på grunnlag av en sjablonregel, som for bolig- hus ellers, vil forenkle likningsarbeidet vesentlig.

Utvalget foreslår derfor å oppheve spesialregelen i skatteloven § 8-1 fjerde ledd.

Den som mottar føderåd vil bli inntektsbeskattet for verdien av de løpende ytelsene. Den som yter føderåd, får tilsvarende fradrag for kostnadene forbundet med føderådsvytelsene. I tillegg får overtaker fradrag i form av avskrivninger, fordi den neddiskonterte verdien av de årlige ytelsene tillegges eiendommens kostpris. Etter utvalgets vurdering bør det ikke gis dobbeltfradrag for slike kostnader. Utvalget foreslår at dette endres ved at det i skattelovens saldoregler gis en bestemmelse om at kostprisen på avskrivbare driftsmidler ikke kan tillegges neddiskontert verdi av kårytelser etter nevnte forskrift.

Gevinst ved realisasjon av alminnelig gårdsbruk og skogbruk er skattefri når realisasjonen finner sted eller avtales mer enn 10 år etter ervervet. Det stilles ikke krav til botid. Etter utvalgets vurdering bør bestemmelsen oppheves, slik at denne typen eiendommer beskattes etter de alminnelige reglene.

Også for skogbruk finnes det en rekke særskilte skatteordninger. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å se at det er særskilte hensyn som tilsier at prinsippet om næringsnøytralitet bør fravikes ved beskatningen av skogbruk. Utvalget foreslår derfor å oppheve reglene om gjennomsnittsligning og skattereglene for skogavgift.

7.3.4.8 Skattefradrag for FoU

For inntektsåret 2002 ble det innført en ordning med skattefradrag for bedriftenes FoU-kostnader. Ordningen omfattet i 2002 kun mindre bedrifter, men ble utvidet til å gjelde alle bedrifter fra inntektsåret 2003. Ordningen innebærer at bedrifter kan få et fradrag i utlignet skatt på inntil 20 pst. av sine FoU-kostnader knyttet til godkjente forskningsprosjekter. Fradraggrunnlaget kan maksimalt utgjøre 4 mill. kroner årlig for egenutført FoU. Beløpsgrensen kan utvides til 8 mill. kroner ved kjøp av forskningstjenester fra godkjente institusjoner.

Etter utvalgets vurdering bør ordningen utformes som en ren tilskuddsordning. Det skyldes for det første at skattefradraget har karakter av å være et tilskudd, ettersom bedrifter som har underskudd og derfor ikke betaler skatt, likevel får utbetalt beløpet. I tillegg skal det skje en kvalitetskontroll av prosjektene i regi av Norges Forskningsråd. Den endelige kontrollen av kostnadene tilordnet prosjektet, tilligger imidlertid ligningsmyndighetene. Dette medfører at ordningen krever to administrative ledd. Etter utvalgets syn vil det være mer hen-

siktsmessig om kun ett administrativt ledd forvaltet ordningen. Kontrollbehovet taler etter utvalgets syn for at ordningen utformes som en generell tilskuddsordning framfor en skattefradragordning. Også nøytralitetshensyn og forenklingshensyn tilsier at skattefradragordningen for FoU-kostnader overføres til en regelstyrt tilskuddsordning. Ved en regelstyrt tilskuddsordning vil fortsatt alle bedrifter som oppfyller vilkårene ha krav på tilskudd.

7.4 Skattegrunnlaget for personlige kapitalinntekter

7.4.1 Innledning

Kapitalinntekter skattlegges på personers hånd som en del av den alminnelige inntekten. Skattleggingen av kapitalinntekter omfatter skatt både på løpende avkastning bl.a. i form av renteinntekter, aksjeutbytte og leieinntekter, og på kapitalgevinst som oppstår ved realisasjon av kapitalobjekter.

Skattereformen i 1992 la stor vekt på likebehandling av kapitalinntekter, først og fremst ved at alle kapitalinntekter ble beskattet med samme skattesats. Det finnes likevel enkelte ikke-nøytrale elementer i dagens system. Like viktig som den formelle skattesatsen, er grunnlaget som kommer til beskatning. Den faktiske skattebelastningen vil kunne være avhengig av avkastningsform, fordi skattegrunnlaget kan fastsettes forskjellig.

Etter utvalgets syn bør hovedprinsippet ved skattleggingen av kapitalinntekter fortsatt være symmetriprinsippet. Det vil si at inntekter og kostnader behandles likt. Dette betyr at tidfestingsreglene for skattepliktige kapitalinntekter og fradragberettigede kapitalkostnader bør være den samme. Videre bør kostnader komme til fradrag med samme skattesats som tilsvarende inntekter skattlegges med.

For praktisk viktige kapitalinntekter, som for eksempel avkastning av og gevinst ved realisasjon av egen bolig, aksjeutbytte og aksjegevinster, er det fastsatt særregler. Disse er kort omtalt nedenfor.

Utvalget vil peke på at det finnes en rekke andre ordninger som medfører brudd på prinsippene om nøytralitet og symmetri i beskatningen. Dette gjelder f.eks. skattefaviserte pensjonsordninger som IPA (begrunnet ut fra ønsket om å stimulere til sparing for egen alderdom) og livrenter. Prinsipielt er det ikke grunnlag for å behandle disse formene for sparing skattemessig gunstigere enn andre spareformer. Utvalget viser imidlertid til at Pensjonskomisjonen er i ferd med å foreta en gjennomgang av det samlede pensjonssystemet. Etter utvalgets

syn er det mest hensiktsmessig at de skattemessige spørsmålene vurderes i denne sammenheng. Videre må slike individuelle skattefaviserte pensjonsordninger vurderes i sammenheng med de kollektive skattefaviserte tjenstepensjonsordningene og de offentlige pensjonsordningene.

7.4.2 Bolig

Både reglene om prosentligning av egen bolig og reglene for realisasjon av egen bolig medfører en relativt gunstigere skattlegging av bolig enn andre kapitalobjekter. Gevinst ved salg av bolig er i utgangspunktet skattepliktig som alminnelig inntekt. Har eieren før salget eid boligen i mer enn ett år, og brukt den som egen bolig i minst ett av de to siste årene, er eieren imidlertid fritatt for skatt på eventuell gevinst ved salg av boligen, selv om midlene ikke brukes til å reinvestere i ny bolig. Tilsvarende er tap fradragsberettiget bare dersom gevinst ville vært skattepliktig.

Beregnet inntekt (prosentligning) av egen bolig inngår i alminnelig inntekt. Ved beregning av fordelene tas det utgangspunkt i boligens ligningsverdi. I prinsippet skal den beregnede inntekten gjenspeile boligens leieverdi, med fradrag for utgifter til vedlikehold mv. Det er med andre ord snakk om en sjablonmessig beregning av eierens nettoinntekt på boligen. De lave ligningstakstene medfører imidlertid at skattleggingen av boliginntekten blir betydelig lavere enn skattleggingen av avkastning av mer rendyrket sparing som f.eks. bankinnskudd.

Utvalget foreslår visse endringer i skattleggingen av fast eiendom, jf. kapittel 13.

7.4.3 Aksjeutbytte og gevinst ved realisasjon av aksjer

Overskudd i aksjeselskaper skattlegges med 28 pst. Dette inkluderer også den delen av overskuddet som utbetales til aksjonærene. For å unngå økonomisk dobbeltbeskatning av utbytte, skattlegges utbytte etter den såkalte godtgjørelsesmetoden. Utbytte inngår i aksjonærens alminnelige inntekt. Ved ligningen får aksjonæren et godtgjørelsesfradrag som svarer til den skatten som selskapet har betalt på det utdelte utbyttet. Fordi selskapet og aksjonæren normalt skattlegges med samme skattesats (med unntak for Nord-Troms og Finnmark), forhindrer godtgjørelsesmetoden økonomisk dobbeltbeskatning av selskap og aksjonær. I praksis medfører metoden at utbytte blir skattefritt på aksjonærens hånd.

Gevinst ved realisasjon av aksjer vil også inngå i aksjonærens alminnelige inntekt. RISK-metoden

vil imidlertid avverge at den delen av gevinsten som svarer til tilbakeholdt skattlagt kapital i selskapet, også skattlegges på aksjonærens hånd ved realisasjonsbeskatningen. På denne måten unngås dobbeltbeskatning av selskap og aksjonær.

Utvalget foreslår å innføre en ekstra skatt på aksjeutbytte og aksjegevinster over en nærmere fastsatt alternativavkastning, jf. kapittel 9 og 10.

7.5 Særskilte inntektsfradrag for personer

7.5.1 Innledning

Nedenfor følger utvalgets vurdering av de mest sentrale særskilte fradrag i inntektsbeskatningen av personer. I vurderingen har utvalget tatt utgangspunkt i prinsippet om at all avlønning bør beskattes likt, og at alle særlige fradrag derfor må begrunnes særskilt. Videre er vurderingen foretatt ut fra forenklings- og effektivitetshensyn, sett i forhold til hvilke fordelingshensyn de ulike fradragene ivaretar.

Skatteevneprinsippet tilsier at skattyter må få fradrag for kostnader i forbindelse med ervervet av inntekten. Skatteloven åpner imidlertid også for en del fradrag der begrunnelsene er andre enn at det dreier seg om kostnader til inntekts ervervelse. Hensynet til et enklere skattesystem tilsier at fradrag som ikke knytter seg direkte til erverv av skattyters inntekt, i størst mulig grad bør tas ut av skattesystemet. For å sikre størst mulig samsvar mellom faktisk inntekt og skattepliktig inntekt, bør økonomisk støtte til spesielle samfunnsgrupper eller spesielle aktiviteter normalt gis gjennom direkte støtteordninger framfor som særskilte fradrag i skattesystemet. Som hovedregel vil også støtten være mer treffsikker dersom den gis gjennom direkte støtteordninger enn som særskilte fradrag e.l.

Videre finnes det enkelte særskilte fradragsregler for inntekter som kan sies å ha tilknytning til inntektens ervervelse, men som likevel gis i tillegg til minstefradraget. Dette gjelder f.eks. fradrag for reiseutgifter til og fra arbeidet, fradrag for merutgifter ved å bo utenfor hjemmet, og fradragsrett for fagforeningskontingent. Minstefradraget er i utgangspunktet et standardfradrag som gis i stedet for fradrag for faktiske kostnader, selv om minstefradraget i dag i tillegg er en del av satsstrukturen i fordelingspolitikken. Det bør derfor foreligge gode grunner dersom det skal gis fradrag i inntekt utover det som følger av standard bunnfradrag. Økningen i minstefradraget de siste årene innebæ-

rer etter utvalgets vurdering at argumentene for å ha ytterligere fradrag i tillegg er svekket.

7.5.2 Særskilte inntektsfradrag

7.5.2.1 Fradrag for fagforeningskontingent

Etter skatteloven § 6-20 kan lønnstakere kreve fradrag for kontingent til arbeidstakerorganisasjon, dersom organisasjonen i vesentlig grad tar seg av medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår, og organisasjonen er landsomfattende og normalt organiserer lønnstakere fra flere enn én bedrift. Fradraget for kontingenten er begrenset til 1 100 kroner for 2003. Den effektive virkningen av fradraget er maksimalt 308 kroner i 2003 (1 100 x 28 pst).

En fagforeningskontingent kan i noen grad ses på som en utgift til å opprettholde skattyters inntekt, selv om medlemskap i en fagforening normalt også innebærer fordeler som ikke kan sies å være knyttet til opptjening av inntekten. Det foreligger imidlertid ingen god begrunnelse for at fagforeningskontingenter skal være et eget fradrag. Det normale for utgifter av denne typen er at de inngår i minstefradraget. Retten til fradrag for fagforeningskontingenter kom inn som et ledd i lønnsoppgjørene i 1976 og 1977, og er således historisk sett begrunnet ut fra et relativt kortsiktig ønske om å få i havn et lønnsoppgjør et enkelt år.

Fradragsretten for fagforeningskontingenter innebærer også en asymmetri i skattesystemet, ved at streikebidrag som arbeidstaker mottar fra sine fagorganisasjoner ikke er skattepliktig inntekt, jf. skatteloven § 5-15 1. ledd bokstav j nr. 5. Videre vil innbetalinger til fagforeninger delvis også dekke private forsikringer mv., i tillegg til å være en ren fagforeningskontingent. Dette innebærer at det gjennom fradragsretten for fagforeningskontingenter også gis fradrag for rene private utgifter.

Etter utvalgets vurdering taler det ovennevnte for at fradraget for fagforeningskontingent bør oppheves som et særskilt fradrag. Også hensynet til et enklere skattesystem taler i denne retningen. Utvalget foreslår derfor å oppheve fradraget for fagforeningskontingent, og la dette inngå som en del av minstefradraget.

7.5.2.2 Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted

Det store flertallet yrkesaktive har utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted, men utgiftene er forholdsvis beskjedne for de fleste. Av forenklingshensyn er det derfor viktig at en eventuell rett til fra-

drag for slike utgifter begrenses til det mindretallet av skattytere som har forholdsvis lange, og dermed økonomisk belastende arbeidsreiser utover det vanlige.

Retten til fradrag for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted er etter gjeldende regler begrenset til utgifter som overstiger 9 200 kroner (2003). Fra og med inntektsåret 1999 er det standardiserte regler for fradrag for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted. Fradraget er 1,40 kroner pr. km, uavhengig av reisemåte og uavhengig av faktiske reisekostnader. Det innebærer at en person med 230 arbeidsdager i året, får fradraget dersom den daglige arbeidsreisen er over 14,2 km hver vei. Svært mange skattytere har arbeidsreiser som er lengre enn dette, og i 1999 fikk i overkant av 550 000 skattytere fradrag for reisekostnader utover beløpsgrensen.

I valg av fast bosted foretar man normalt en avveining av ulike hensyn, herunder kostnaden ved å bo og reiseavstand til arbeidet. Familier som bosetter seg relativt nær arbeidsstedet, vil normalt ha høyere bokostnader enn de som bosetter seg langt unna, i hvert fall i større byer. Det er derfor vanskelig å se noen god begrunnelse for hvorfor en gjennom skattesystemet skal subsidiere dem som har en lang daglig arbeidsreise. Dette, sammen med hensynet til et enklere skattesystem, taler for at fradragsretten for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted avvikles på sikt. I stedet bør fradraget inngå som en del av minstefradraget. Dersom fradrag for reiseutgifter skal inngå i minstefradraget, vil skattytere som har lange og økonomisk belastende arbeidsreiser utover det vanlige, fremdeles kunne få fradrag for faktiske reiseutgifter, dersom disse sammen med andre fradragsberettigede utgifter overstiger minstefradraget.

Utvalget mener likevel at en slik avvikling bør skje gradvis, for å unngå at noen får svært store endringer i skattebelastningen fra et år til det neste. Reisefradraget gis imidlertid i dag til en rekke skattytere med relativt kort daglig arbeidsreise. Utvalget kan vanskelig se at en daglig arbeidsreise på 25-30 km hver vei kan anses som særlig belastende, og foreslår derfor at en øker bunnfradraget. Et bunnfradrag på 20 000 kroner tilsvarer en daglig arbeidsreise på om lag 31 km hver vei for en som arbeider 230 dager i året. En slik endring vil redusere antallet som kvalifiserer for reisefradrag vesentlig.

7.5.2.3 Fradrag for pendlerutgifter

Etter skatteloven § 6-13 første ledd, kan skattyter som på grunn av sitt arbeid må bo utenfor sitt hjem,

kreve fradrag for merkostnader knyttet til fraværet. Det gis fradrag for kost og losji etter nærmere fastsatte satser, eller for godtgjorte faktiske kostnader dersom disse er større. Det gis også fradrag for reisekostnader ved besøk i hjemmet, for den delen av utgiftene som sammen med andre fradragsberettigede reiseutgifter overstiger 9 200 kroner.

Reisekostnader

For enkelte pendlere, bl.a. anleggsarbeidere, vil pendling ofte være en nødvendig del av deres inntektsgivende arbeide. For slike pendlere kan arbeidsstedet endres hyppig, slik at det vil være svært upraktisk å flytte nærmere arbeidsstedet som alternativ til å pendle. I slike tilfeller vil pendlerutgiftene i liten grad ha karakter av privatutgifter.

For pendlere med et mer stabilt arbeidssted, vil pendlerutgiftene i større grad måtte anses som privatutgifter. I slike tilfeller vil skattyter kunne velge å bosette seg nærmere arbeidsstedet som alternativ til å pendle. Det vil imidlertid være vanskelig å skille mellom tilfeller der merutgiftene hovedsakelig er knyttet til erverv av skattyters inntekt, og der de i større grad må anses som privatutgifter. Utvalget vil ikke anbefale et system der det skilles mellom pendlerutgifter som må anses nødvendige for erverv av skattyters inntekt, og pendlerutgifter som hovedsakelig må anses som privatutgifter.

Etter utvalgets syn bør det særskilte pendlerfradraget avvikles på sikt, og i stedet inngå som en del av minstefradraget. Skattyter vil da få kunne få fradrag for de reiseutgiftene som overstiger minstefradraget.

En umiddelbar opphevelse av fradraget kan gi urimelige utslag for skattytere som nå nyter godt av dette fradraget. Utvalget foreslår derfor at retten til fradraget i første omgang strammes inn. Som for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted, foreslår utvalget at fradragsretten på kort sikt opprettholdes for deler av skattyters reisekostnader ved besøk i hjemmet. Som nevnt under punkt 7.5.2.2, bør imidlertid beløpsgrensen for slike fradrag heves, f.eks. til 20 000 kroner, slik at det kun gis fradrag for den delen av reiseutgiftene som sammen med andre fradragsberettigede reiseutgifter, overstiger 20 000 kroner.

Merutgifter ved å bo utenfor hjemmet

Etter gjeldende regler gis det fradrag for dokumenterte *merkostnader til losji*. Losjikostnader har også delvis karakter av privatutgifter og delvis utgifter

knyttet til skattyters inntekt. Etter utvalgets syn bør den særskilte fradragsretten for slike utgifter oppheves. Fradraget bør i stedet inngå i minstefradraget, på samme måte som reisekostnader for pendlere. Det bør også fastsettes et øvre tak for hvor stort fradrag som kan innrømmes for slike utgifter. En umiddelbar opphevelse av fradraget kan imidlertid også her skape urimelige konsekvenser for enkelte skattytere. På kort sikt foreslår derfor utvalget at det innføres en øvre grense for fradraget.

Merutgifter til kost ved arbeidsopphold utenfor hjemmet er fradragsberettiget når skattyter dekker kostnadene selv. Dette gjelder også enslige pendlere. Etter utvalgets syn er tilknytningen mellom slike kostnader og arbeidsinntekten liten. Slike kostnader har, i enda større grad enn pendlerreiser og losjiutgifter, karakter av privatutgifter. Utvalget anbefaler på dette grunnlaget at fradragsretten for slike kostnader oppheves.

7.5.2.4 Særskilt fradrag for sjøfolk

I tillegg til det særskilte skatteregimet for rederiselskaper (omtalt i avsnitt 7.3.4.6), finnes det ulike ordninger der formålet er å redusere kostnadene ved å ansette norske sjøfolk på norske skip.

Refusjonsordningen for sysselsetting av sjøfolk

Refusjonsordningen for sysselsetting av norske sjøfolk på skip i Norsk Ordinært Register (NOR) ble etablert i 1994. Fra 1996 ble ordningen utvidet til også å gjelde skip i Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) med refusjonsberettiget mannskap. Formålet med tilskuddet er å opprettholde antall norske sjøfolk på norske skip. Videre skal ordningen bidra til å opprettholde sysselsettings- og bosettingsmønsteret i kystdistriktene. Ordningen innebærer at rederier kan søke om å få refundert en viss andel av brutto lønnsutgifter, dersom øvrige vilkår for refusjon er oppfylt. For lærlinger eller øvrige opplæringsstillinger, gis det tilleggsrefusjon.

Tilskudd til fergerederier i utenriksfart i NOR

En ny refusjonsordning for fergerederier i utenriksfart ble opprettet 1. juli 2002. Ordningen innebærer at rederiene får refundert inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, både for den maritime besetningen og passasjerbetjeningen på ferger i utenriksfart. Refusjonsordningen gjelder fergerederiers lønnskostnader knyttet til sjømenn som er skattepliktige til Norge og som har krav på sjømannsfradrag.

Særskilt fradrag for sjøfolk

Etter skatteloven § 6-61 kan sjøfolk kreve et særskilt fradrag med inntil 30 pst av inntekten, begrenset oppad til 80 000 kroner. Hovedvilkår for fradraget er at skattyteren har arbeidet minst 130 dager i inntektsåret på skip i fart, og at dette har vært vedkommendes hovedbeskjeftigelse

Alle disse tre subsidieordningene gjør det lønnsomt for norske rederier å ansette norske framfor utenlandske sjøfolk. Etter utvalgets syn bør ikke enkeltnæringsers kostnader til arbeidskraft subsidières på denne måten. Statlig støtte, enten det skjer direkte eller i form av særskilte fradrag på arbeidstakers hånd, bidrar til å holde en for stor del av arbeidsstyrken i næringer som har lavere verdiskaping enn andre næringer. Utvalget mener at denne formen for subsidiering er vanskelig å begrunne, og at ordningene derfor bør avvikles. Ettersom utvalgets mandat er å vurdere skattesystemet, begrenses forslaget til å oppheve det særskilte inntektsfradraget.

Utvalget vil peke på at det finnes ytterligere argumenter for å oppheve det særskilte fradraget for sjøfolk. Sjømannsfradraget har tradisjonelt vært begrunnet med at det er rimelig med en kompensasjon for den ubekvemme arbeidstiden og det sosiale tapet som sjøfolk og fiskere har som følge av sitt arbeid. Verken ubekvem arbeidstid eller sosiale tap som følge av lange arbeidsfravær er imidlertid noe som knytter seg spesielt til sjøfolk. Mange andre yrkesgrupper kan ha like lange fravær, uten at dette avstedkommer noen særskilt kompensasjon gjennom skattesystemet.

Som tidligere nevnt tilsier også hensynet til et enklere skattesystem at fradrag som ikke knytter seg direkte til ervervet av skattyters inntekt, i størst mulig grad tas ut av skattesystemet.

7.5.2.5 Særfradrag for fiskere

Etter skatteloven § 6-60 kan skattyter som i minst 130 dager har drevet eller deltatt i fiske eller fangst, kreve et fradrag tilsvarende sjømannsfradraget. De hensyn som taler for opphevelse av sjømannsfradraget, gjør seg også gjeldende for det særskilte fradraget for fiskere. På denne bakgrunn foreslår utvalget å oppheve det særskilte fiskerfradraget.

7.5.2.6 Særskilt fradrag i alminnelig inntekt i Finnmark og Nord-Troms

Etter skatteloven § 15-5 får personlige skattytere som er over 17 år og bosatt i Finnmark eller kommunene Karlsøy, Kvæningen, Kåfjord, Lyngen,

Nordreisa, Skjervøy og Storfjord, et særskilt fradrag i alminnelig inntekt. Fradraget får ingen virkning ved beregning av toppskatt og trygdeavgift. Fradraget utgjør 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Det vises til nærmere omtale av fradraget i avsnitt 5.8.2, der det bl.a. pekes på at dette kan være et egnet distriktpolitisk virkemiddel. Utvalget foreslår derfor ingen endring på dette punktet.

7.5.2.7 Boligsparing for ungdom (BSU)

Reglene om boligsparing for ungdom framgår av skatteloven § 16-10. Formålet med ordningen er å stimulere ungdom til å spare til bolig. Det gis fradrag i skatt med 20 pst. av innbetalt sparebeløp begrenset oppad til 15 000 kroner pr. år. Dette betyr at årlig fradrag i skatt er maksimalt 3 000 kroner. Samlet innbetalt sparebeløp kan ikke overstige 100 000 kroner. BSU-ordningen kan benyttes til og med det året skattyteren fyller 33 år. Det oppsparte beløpet kan kun benyttes ved kjøp av ny bolig.

Etter utvalgets vurdering er det liten grunn til å subsidiere sparing blant unge mennesker generelt, og heller ikke til å knytte dette til boligsparing spesielt. Forutsetningen for å nyte godt av ordningen er at den enkelte må binde likviditet i form av sparing. Ordningen treffer dermed i liten grad dem med lavest inntekt.

Det er også knyttet usikkerhet til hvilken effekt BSU har på ungdoms sparing. De fleste som sparer i BSU, har en samlet formue som er høyere enn det som er bundet på BSU-konto. Dette kan indikere at BSU primært resulterer i omplassering av formue, og ikke til økt samlet sparing.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at BSU-ordningen oppheves.

7.5.2.8 Gaver til visse frivillige organisasjoner

Fra og med inntektsåret 2000 har alle skattytere krav på fradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner, jf. skatteloven § 6-50. Tidligere var fradraget begrenset til 900 kroner, inkludert fradrag for fagforeningskontingent. Fra og med inntektsåret 2003, er gaver til visse frivillige organisasjoner skilt ut som et eget fradrag, med en øvre grense på 6 000 kroner.

Etter utvalgets oppfatning er det ikke skattesystemets oppgave å subsidiere skattytere som ønsker å støtte frivillige organisasjoner. Silke gaver er en privat kostnad. I den grad det offentlige skal støtte frivillige organisasjoner, bør dette skje i form av direkte overføringer.

Ordningen har virket for kort tid til at en har

oversikt over de administrative utfordringene den har skapt. Den har imidlertid medført avgrensingsproblemer mht. hvilke organisasjoner som skal omfattes, herunder kravet til nasjonalt omfang og kravet til hva slags virksomhet organisasjonen skal drive. Det vil trolig kreve betydelige ligningsadministrative ressurser for å sikre at det leveres tilfredsstillende oppgaver fra organisasjonene. I tillegg må det føres kontroll med at disse tilfredsstiller de oppstilte krav osv. Ordningen kompliserer dermed skattesystemet.

I budsjettet for 2003 ble det anslått at utvidelsen av fradragsordningen ville gi et provenytnap på om lag 100 mill. kroner. Anslaget var basert på informasjon om antall givere og gjennomsnittlig gavebeløp i den tilsvarende danske fradragsordningen. I ettertid har det vært svært stor interesse for fradragsordningen. Som nevnt over har det også oppstått enkelte avgrensingsproblemer, som har ført til at flere organisasjoner enn opprinnelig antatt har kommet inn under ordningen. Videre er det mange frivillige organisasjoner som baserer sin virksomhet på faste månedlige gaver, eksempelvis fadderordninger. Det er også en rekke frittstående menigheter som praktiserer tiende. I lys av dette er det rimelig å legge til grunn at det årlige provenytnapet knyttet til utvidelsen av fradragsordningen kan bli flere ganger høyere enn anslått i budsjettet for 2003.

Utvalget går på denne bakgrunn inn for at ordningen med fradragsrett for gaver til frivillige organisasjoner oppheves.

7.5.3 Sosialt begrunnede fradrag og særordninger

7.5.3.1 Innledning

Skatteloven gir fradragsrett for enkelte kostnader som ikke knytter seg til inntekts ervervelse, men som må betraktes som støtte til visse grupper, som f.eks. syke, uføre, forsørgere eller barnefamilier. Det ligger ikke i utvalgets mandat å ta stilling til om det skal gis overføringer til slike grupper. Etter utvalgets oppfatning kan det imidlertid stilles spørsmål ved om skattesystemet er et egnet virkemiddel til å foreta slike overføringer. Som det framgår av avsnitt 5.5.3, mener utvalget at inntektskattesystemet er mindre egnet enn direkte overføringer til å støtte prioriterte grupper. Dette har blant annet sammenheng med at mange skattytere med lav inntekt ikke betaler skatt, og dermed ikke kan nyte godt av fradragene. Videre krever enkelte fradragsordninger kompetanse og systemer som i liten grad finnes hos skattemyndighetene, men

som andre offentlige organer som trygdemyndigheter og helsemyndigheter er i besittelse av.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å avvikle alle sosialt begrunnede fradrag og særordninger. For en omtale av særfradrag for alder og uførhet mv. vises det til kapittel 8. Utvalget tar imidlertid ikke stilling til om disse aktivitetene bør subsidieres, og foreslår derfor ikke å benytte alle inntektene fra disse forslagene som en del av utvalgets inndekning, jf. kapittel 16.

7.5.3.2 Skattekasse 2

Formålet med skattekasse 2 i inntektsbeskatningen har vært å beskatte skattytere med forsørgeransvar noe lempeligere enn skattytere uten forsørgeransvar. Kriteriet for å lignedes i klasse 2 er at man enten er gift (eller registrert partner) eller enslig forsørger. For ektepar vil det lønne seg å bli lignet i klasse 2 dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. Om lag 10 pst. av alle ektepar blir lignet i skattekasse 2. For enslige forsørgere som ikke kommer inn under skattebegrensingsregelen, vil det normalt lønne seg å bli lignet i klasse 2.

Skattytere i klasse 2 i inntektsbeskatningen får lavere skatt enn skattytere i klasse 1 som følge av dobbelt personfradrag og høyere innslagspunkt for toppskatt. Regnet i kroner er fordelen størst for skattytere med én inntekt, og der personinntekten overstiger det første trinnet i toppskatten på 364 000 kroner (2003). Maksimal fordel ved å lignedes i klasse 2 var om lag 12 000 kroner for 2001, herav 3 145 kroner i skattefordel som følge av høyere innslagspunkt for toppskatten.

Etter utvalgets vurdering bør skattekasse 2 i inntektsbeskatningen oppheves. En slik omlegging vil bl.a. være i tråd med anbefalingen i NOU 1999: 7 Flatere skatt, og NOU 1996: 13 Overføringer til barnefamilier. Det er flere momenter som taler for en slik omlegging av skattesystemet.

For det første har gjeldende skattesystem stadig blitt mer individbasert. Dette innebærer at samlet skatt i mindre grad enn tidligere påvirkes av familiemedlemmers valg mellom lønnet arbeid og hjemmearbeid. Et mest mulig individbasert skattesystem gir dessuten størst skattemessig likebehandling av ulike husholdningstyper, uavhengig av samlivsmønster. En opphevelse av klasse 2 vil bl.a. fjerne forskjellsbehandlingen mellom ektepar som lignedes i klasse 2 og samboerpar som er i samme situasjon, men som lignedes i klasse 1.

Videre kan klasse 2 i noen grad svekke hjemmeverende ektefelles eller partners motiv til å arbeide. Dette skyldes hovedsakelig at klasse 2 innebærer en fordel for ektepar som velger å la

den ene ektefellen være yrkespassiv. I tillegg innebærer systemet at marginals-katten vil være relativt høy for den hjemmeværende. Årsaken til dette er at marginals-katten på personinntekt for den ene ektefellen vil bli påvirket av størrelsen på den andre ektefellens inntekt. Hvis den ene ektefellen har lav inntekt mens den andre betaler toppskatt, vil ektefellen med den lave inntekten ha høyere marginals-katt enn enslige og samboere med tilsvarende inntekt.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at klasse 2 i inntektsbeskatningen oppheves. Støtten som gis til barnefamiliene gjennom klasse 2, kan etter utvalgets vurdering gis på en mer målrettet og enklere måte, f.eks. ved å øke barnetrygden. At støtten gis uavhengig av yrkesdeltakelse og inntekt, har også den fordel at fleksibiliteten i arbeidsmarkedet vil kunne øke.

7.5.3.3 Særfradrag for forførsørgelse

Etter skatteloven § 6-80 gis det særfradrag for forførsørgelse av barn det ikke kan kreves barnetrygd for, foreldre eller personer i skattyters husstand. Det gis fradrag for forførsørgelse av inntil fire personer, med et maksimalt fradrag på 5 000 kroner pr. person. Ordningen gir støtte til forførsørgelse som ikke kompenseres via andre direkte støtteordninger. Etter utvalgets syn bør en unngå slike sosialt begrunnede støtteordninger i skattesystemet. Utvalget foreslår på dette grunnlag å oppheve ordningen med særfradrag for forførsørgelse.

7.5.3.4 Særfradrag for usedvanlig store kostnader ved sykdom

Etter skatteloven § 6-83 kan det innrømmes særfradrag i alminnelig inntekt når skattyteren har hatt usedvanlig store kostnader på grunn av varig (minst to år) sykdom eller annen svakhet, som han, eller en person han forsørger, lider av. Fradraget er imidlertid begrenset til kostnader til behandling mv. som ikke tilbys av det offentlige.

Kostnadene anses som store dersom de overstiger 6 120 kroner. Fradraget skal i utgangspunktet settes til 9 180 kroner, selv om de faktiske utgiftene er mellom 6 120 og 9 180 kroner. Siden dette er et fradrag i den alminnelige inntekten, dekkes 28 pst. av sykdomsutgiftene gjennom ordningen.

En generell fradragordning for merutgifter i forbindelse med sykdom, uavhengig av om behandlingstilbudet er en del av det offentlige helsetilbudet eller ikke, kan være et egnet virkemiddel for å subsidiere slike kostnader. Et slikt skattefradrag innebærer dessuten at en har en betydelig egen-

andel. Hvorvidt en bør ha en generell subsidiering av private helseutgifter, bør imidlertid avgjøres i sammenheng med en generell vurdering av helsepolitikken i Norge. Gjeldende ordning med fradrag for store sykdomsutgifter er uansett ikke en generell fradragordning.

Etter utvalgets syn er det flere uheldige sider ved denne ordningen:

- Ordningen gir kun dekning av sykdomskostnader mv. som det offentlige ikke har valgt å gi direkte støtte til.
- Det er kun personer i inntektsskatteposisjon som kan nyttiggjøre seg av ordningen.
- Det er ulogisk at utgifter på f.eks. 6 120 kroner utløser et fradrag på 9 180 kroner.

Ordningen skaper dessuten betydelige administrative problemer. Helsemyndighetene har kompetanse til å avgjøre om behandlingen har skjedd utenfor offentlig helsevesen, om offentlig helsevesen har tilsvarende tilbud, og om det oppsøkte tilbudet kan anses faglig forsvarlig. Ligningsmyndighetene avgjør om de øvrige vilkårene er til stede, herunder om skattyter har sykdom eller varig svakhet. Ligningsmyndighetene har liten kompetanse til å foreta slike vurderinger, og praksis har vist at det oppstår mange og kompliserte fortolkningsspørsmål.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve retten til fradrag for usedvanlig store sykdomsutgifter.

7.5.3.5 Foreldrefradrag

Det eksisterer ulike subsidieordninger for barnefamilier, bl.a.:

- barnetrygd,
- kontantstøtte og
- støtte til barnehager.

I tillegg gis det etter skatteloven § 6-48 fradrag for legitimerte kostnader til pass og stell av barn under 12 år. Er barnet handikappet eller har særskilt behov for omsorg og pleie, kan det gis slikt fradrag også for barn som er eldre enn 12 år. Fradraget er begrenset til 25 000 kroner for ett barn, og 30 000 kroner for to eller flere barn.

Tidligere var dette fradraget avhengig av at foreldrene var i inntektsgivende arbeid eller under utdanning. Foreldrefradraget skulle kompensere for at foreldrenes livssituasjon gjorde det nødvendig å bruke en del av familieinntekten til pass og stell av barn. Etter en lovendring vedtatt på bakgrunn av forslag i Ot.prp. nr. 1 (1997-98) Skatteopplegget 1998 - Lovendringer, ble fradraget gjort

uavhengig av om kostnadene var nødvendige for å kunne være i inntektsgivende arbeid eller under utdanning.

Av hensyn til enkelhet i skattesystemet, bør det ikke åpnes for en rekke fradrag som ikke er knyttet til inntekts erverv. Utvalget tar ikke stilling til i hvilken grad det bør gis overføringer til barnefamilier. Etter utvalgets syn er imidlertid skattesystemet uegnet for slike overføringer. På denne bakgrunn foreslår utvalget at foreldrefradraget avvikles.

7.6 Skattlegging av naturalytelser

7.6.1 Innledning

I hovedregelen skal naturalytelser i arbeidsforhold beskattes som lønn, på linje med kontante ytelser. Dette er i tråd med skattereglenes gjennomgående prinsipper, og vil bidra til å redusere incentivene til skattemessig tilpasning i valg av avlønningsform. I gjeldende regelverk er det likevel gjort en rekke unntak fra denne hovedregelen, jf. avsnitt 2.2.3.

7.6.2 Empiri om fordelingsvirkninger av naturalytelser

For å vurdere de fordelingsmessige virkningene av lempelig beskatning av naturalytelser, må en undersøke hvem som mottar naturalytelser i Norge. Slike ytelser kan for eksempel variere mellom inntektsgrupper. Kirkeberg og Epland (2000) presenterer utviklingen i noen av de mest utbredte frynsegodene over 1990-tallet, og analyserer hvilken betydning frynsegoder har for den generelle inntektsfordelingen i Norge. Betegnelsen "frynsegoder" benyttes om det som i skattesystemet defineres som naturalytelser. Videre undersøker de om fordelingen av ulike typer frynsegoder varierer mellom inntektsgrupper og sektorer. Datagrunnlaget er opplysninger fra Lønns- og trekkoppgaverregisteret og Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger for perioden 1991-1998. Kirkeberg og Epland viser at de mest vanlige frynsegodene samlet utgjør en relativt liten og stabil andel av total lønn i perioden.

Ved å undersøke fordelingen av hvert enkelt frynsegode, finner imidlertid Kirkeberg og Epland interessante forskjeller. Forekomsten av frynsegoder øker med stigende yrkesinntekt. Dette gjelder spesielt for private frynsegoder som fri bil, fri telefon, fri avis og rentefordel ved rimelige lån i arbeidsforhold. Disse frynsegodene forekommer hyppigst hos personer med høy inntekt. I gruppen

yrkesaktive personer med høyest inntekt i perioden (10. inntektsdesil), hadde over halvparten fri telefon, mens det bare var 1 pst. som hadde det samme frynsegodet i gruppen yrkesaktive med lavest inntekt i perioden (1. inntektsdesil). Frynsegoder av kollektiv art, dvs. ytelser som gis til alle ansatte på en arbeidsplass (for eksempel ulykkes- og yrkeskadeforsikring), er ikke like ujevnt fordelt mellom ulike inntektsgrupper. Private frynsegoder er likevel mest utbredt i privat sektor, mens kollektive frynsegoder har størst utbredelse i offentlig sektor.

Kirkeberg og Epland viser videre at de som mottar mange frynsegoder har vesentlig høyere inntekt enn de som kun mottar ett frynsegode. Om lag 13 000 personer mottok 5 eller 6 frynsegoder i 1998 i tillegg til kontantlønn, og frynsegodene hadde en skattemessig verdi som utgjorde over 10 pst. av deres totale yrkesinntekt. Den totale yrkesinntekten for disse personene lå i samme periode om lag 180 pst. høyere enn for de som kun mottok ett frynsegode. Selv om frynsegodene er ulikt fordelt blant norske arbeidstakere, understrekes det at ytelsene likevel har beskjeden innvirkning på inntektsfordelingen. Dette gjelder både fordelingen av yrkesinntekt og husholdningsinntekt.

Det empiriske arbeidet referert her, tyder på at naturalytelser har lite å si for den generelle inntektsfordelingen. De fordelingsmessige virkningene av å beskatte naturalytelser mer lempelig enn andre former for arbeidsavlønning er negative, selv om verdien av naturalytelsene er relativt lav i forhold til annen yrkesinntekt. I realiteten er imidlertid forskjellene større enn det som framgår av denne undersøkelsen, ettersom det er den skattepliktige verdien som inngår i beregningene, og ikke faktisk markedsverdi. Det bidrar til en systematisk undervurdering av effekten av skattefrie og skattefavoredte naturalytelser. I boks 7.1 presenteres et eksempel som illustrerer betydningen av dette.

7.6.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Etter utvalgets oppfatning bør alle former for avlønning skattlegges likt, uavhengig av om avlønnings skjær i form av naturalytelser eller kontant lønn. En lempeligere beskatning av naturalytelser enn av annen avlønning, innebærer en urimelig forskjellsbehandling av skattytere. Videre gir en slik forskjellsbehandling motiver til skattemessig tilpasning, og kan bidra til en uthuling av skattegrunnlaget. Utvalget vil også peke på at gevinsten fra en lempelig beskatning av naturalytelser, både for arbeidstaker og arbeidsgiver, er stigende med arbeidstakerens marginalsatt. Ettersom empirien

viser at de med høye lønninger også mottar flest naturalytelser, innebærer dette at en lempelig beskatning av naturalytelser motvirker de inntektsutjevne egenskapene ved skattesystemet.

Skattemessig verdi lik markedsverdi bør være hovedprinsippet i beskatningen av naturalytelser. I dagens regelverk er det en rekke unntak fra et slikt prinsipp, og det er behov for en opprydding. Som et første tiltak bør en oppheve den lempelige beskatningen av ytelser som i betydelig grad går til å dekke private behov, dvs. at tilknytningen til jobbsituasjonen er svak. Dette gjelder eksempelvis

arbeidsgivers dekning av kostnader til barnehage for ansattes barn og til ansattes klær til bruk på kontoret.

Utvalget innser at det er en rekke kontrollmessige og verdsettingsmessige problemer som kan oppstå når alle naturalytelser skal skatlegges til markedsverdi. Særlig oppstår det verdsettingsproblemer når en naturalytelse både dekker yrkesmessige og private behov, eller når det er tale om et velferdstiltak. Videre er det en rekke naturalytelser som har stor utbredelse, men som har liten økonomisk verdi for den enkelte skattyter.

Boks 7.1 Eksempel på skattyter med flere naturalytelser

Her belyses skattlegging av naturalytelser med et eksempel. Eksempelet tar utgangspunkt i en arbeidstaker med høyere utdanning som arbeider i privat sektor. Vedkommende har en årlig kontantlønn på 600 000 kroner. I tillegg mottar han flere naturalytelser som dels har karakter av å være avlønning, og dels er dekning av kostnader knyttet til jobben. Formålet med dette eksempelet er å vise at selv om en tar hensyn til at deler av kostnadene er jobbrelaterne, så er skattereglene slik at den private fordelene ved disse ytelsene skatlegges lempeligere enn kontant lønn. I sum kan verdien av skattefavoriseringen utgjøre et betydelig beløp.

I jobbsituasjonen er det viktig at arbeidstakeren er orientert om hva som skjer i samfunnet. Derfor betaler arbeidsgiveren 3 avisabonnementer levert hjem til ham (markedsverdi 8 000 kroner). Videre må arbeidstakeren være tilgjengelig store deler av døgnet, både for arbeidsgiver og for kunder. Arbeidsgiver dekker derfor arbeidstakerens kostnader knyttet til mobiltelefon og til fasttelefon hjemme (markedsverdi 8 000 kroner). I en hektisk arbeidsdag mener arbeidsgiveren at de ansatte må gis mulighet til et ordentlig måltid. Firmaet subsidierer derfor bedriftskantinen (markedsverdi 2 700 kroner). I påskeferien tar arbeidstakeren med familien sin til firmaets hytte, som ligger i nærheten av alpinanlegget i Hemsedal (markedsverdi 20 000 kroner).

I forbindelse med arbeidet avholdes det ofte møter med bedriftens kunder. Arbeidsgiveren mener derfor det er viktig at arbeidstakerne er pent kledd på jobben, og har innført en ordning som innebærer at de ansatte kan kjøpe klær til bruk på kontoret for inntil 15 000 kroner i året, f.eks. skjorter, slips og dresser. Arbeidstakeren kjøper selv klærne, og får sine kostnader refundert av arbeidsgiver mot kvittering. Ordningen

er gunstig både for arbeidsgiver og arbeidstaker, og man kom derfor til enighet om den som et alternativ til lønnsforhøyelse.

I dette eksempelet mottar arbeidstakeren naturalytelser som har en samlet markedsverdi på vel 50 000 kroner. Den skattepliktige inntekten av de samme naturalytelsene er knapt 14 000 kroner (privat fordel av fri telefon om lag 1 800 kroner, ett avisabonnement à 2 880 kroner, og klær 9 000 kroner).

Arbeidstakerens samlede skattepliktige inntekt blir om lag 615 000 kroner, men etter skatt sitter han igjen med 415 000 kroner. For at arbeidstakeren skulle hatt samme inntekt etter skatt, men kun utbetalt som kontantlønn, måtte kontantlønnen vært 690 000 kroner, altså 90 000 kroner høyere enn den faktiske kontantlønnen, eller knapt 75 000 kroner høyere enn den skattepliktige inntekten inklusive den skattemessige verdien av naturalytelsene.

I tillegg oppnår også arbeidsgiver en gevinst i form av spart skatt, siden ytelser som ikke er skattepliktige, vanligvis heller ikke er arbeidsgiveravgiftspliktige. Antar vi at arbeidsplassen befinner seg i arbeidsgiveravgiftssone 1, sparer arbeidsgiver om lag 10 000 kroner i arbeidsgiveravgift ved å velge avlønning ved naturalytelser.

For inntekt over 16 G (dvs. om lag 895 000 kroner i 2003) øker arbeidsgiveravgiften med 12,5 prosentpoeng. I arbeidsgiveravgiftssone 1 innebærer dette en avgift på 26,6 pst. Videre øker toppskatten med 6 prosentpoeng til 19,5 pst. for inntekter over 872 000 kroner. Dette innebærer en marginalsatt på lønn på 55,3 pst. for høyere inntekter. På disse inntektsnivåene kan både arbeidsgiver og arbeidstaker spare ytterligere i skatt ved avlønning i form av skattefrie naturalytelser.

Når det gjelder naturalytelser som dekker både yrkesmessig og privat behov, mener utvalget at arbeidstakeren i utgangspunktet ikke bør skattlegges for den delen av ytelsen som knytter seg til yrkesmessig bruk. Verdien av yrkesmessige bruk må imidlertid dokumenteres. Utvalget mener det er prinsipielt viktig at en slik plikt pålegges arbeidsgiver og arbeidstaker, og ikke ligningsmyndighetene. I tilfeller hvor det er vanskelig eller umulig å dokumentere skillet mellom privat og yrkesmessig verdi, kan det benyttes sjabloner i beskatningen av ytelsen. Slike sjablonregler må imidlertid utformes slik at de ikke gir en lempeligere beskatning enn det som normalt ville fulgt av et markedsverdiprinsipp. Bare på denne måten kan en motvirke at det blir mer lønnsomt å gi avlønning i form av naturalytelser framfor kontant lønn. Avlønning i form av kontant lønn er den mest effektive formen for avlønning, og er administrativt vesentlig enklere enn avlønning i naturalytelser.

Utvalget mener at det verken er ønskelig eller praktisk mulig å beskatte alle velferdstiltak som lønnsinntekt. Det må være rom for at arbeidsgiver f.eks. gjennomfører tiltak på arbeidsplassen som bedrer arbeidsmiljøet, uten at det oppstår skatteplikt på arbeidstakers hånd. Videre vil det være administrativt lite hensiktsmessig å skattlegge velferdstiltak med lav økonomisk verdi og stor utbredelse, f.eks. gratis kaffe og te på arbeidsplassen. Reglene for hva som regnes som skattefrie velferdstiltak bør imidlertid være strenge, og en bør spesielt unngå at det blir skattefritak også i tilfeller der slike velferdstiltak kun omfatter noen få utvalgte arbeidstakere. Utvalget har ikke tatt standpunkt til om dagens regler for rimelige velferdstiltak i arbeidsforhold i tilstrekkelig grad ivaretar disse hensynene.

Som et alternativ kan det vurderes å innføre et lavt felles, skattefritt maksimumsbeløp for alle naturalytelser. Dersom arbeidstakeren mottar en eller flere naturalytelser med en samlet verdi lavere

enn dette maksimalbeløpet, regnes ikke ytelsene som skattepliktig inntekt. Overstiger verdien derimot maksimalbeløpet, mottar arbeidstakeren skattepliktige ytelser. Med et slikt system vil behovet for detaljerte regler for skattlegging av enkeltytelser reduseres vesentlig, og det blir opp til arbeidsgiveren å dokumentere markedsverdien dersom en velger å benytte naturalytelser som avlønningssform i stort omfang. Dette kan medføre reduserte administrative kostnader, i tillegg til et forenklet regelverk. En ytterligere fordel med et slikt felles maksimalbeløp, er at arbeidsgiver og arbeidstaker stilles friere enn i dag i valget mellom ulike (skattefrie) naturalytelser. En ulempe ved denne løsningen er imidlertid at maksimalbeløpet over tid kan bli en skattefri avlønning som tilfaller alle arbeidstakere, i hvert fall hvis det skattefrie maksimalbeløpet settes for høyt.

Det er behov for vesentlige innstramminger i dagens regelverk for beskatning av naturalytelser. Utvalget har imidlertid ikke hatt mulighet til å vurdere reglene for beskatning av hver enkelt ytelse. Utvalget anbefaler at Finansdepartementet snarlig foretar en samlet gjennomgang av regelverket for beskatning av naturalytelser med sikte på innstramming og forenkling. I mellomtiden bør en ikke innfører nye, eller utvide eksisterende, skattefaviserte ordninger for naturalytelser. Videre anbefaler utvalget at særlig lempelige regler for beskatning av naturalytelser oppheves umiddelbart, uavhengig av en samlet gjennomgang. Eksempelvis gjelder dette reglene for beskatning av arbeidstøyt (utenom uniform) og arbeidsgiverbetalt barnehage. Utvalget kan ikke se at det foreligger en tilstrekkelig god begrunnelse for en systematisk lavere verdsettelse av slike ytelser i skattesystemet. Utvalget har på denne bakgrunnen forutsatt at en også på kort sikt skal foreslå visse innstramminger i skattleggingen av naturalytelser, uten at det her er tatt konkret stilling til hvordan dette skal gjøres i praksis.

Kapittel 8

Satser og fradrag i inntektsbeskatningen

8.1 Innledning og oppsummering

Skattesystemet før skattereformen i 1992 var preget av høye formelle skattesatser, kombinert med omfattende fradrags- og skattekredittordninger. Skattereglene favoriserte dermed visse typer investeringer framfor andre. Det var derfor ikke nødvendigvis de investeringsprosjektene med størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet (avkastning før skatt) som ga den største privatøkonomiske gevinsten (avkastning etter skatt). Incentivene og mulighetene for skatteplanlegging var størst for dem med høyest marginalskatt, og de romslige fradragsordningene svekket den reelle omfordelingen via skattesystemet. Fra 1987 ble de formelle skattesatsene gradvis redusert, samtidig som skattegrunnlaget ble utvidet.

Ved reformen i 1992 ble det innført en felles flat skatt på alminnelig inntekt på 28 pst. Alminnelig inntekt for personer består av alle typer inntekter etter fradrag (nettoinntekten). Også bedrifter betaler 28 pst. skatt av sitt skattepliktige overskudd. Dette medførte en integrasjon av person- og selskapsbeskatningen, på den måten at avkastningen på kapital blir beskattet på samme måte, uavhengig av om skattesubjektet er en person eller en bedrift. Dette er en del av nøytralitetsprinsippet som skulle gjelde for kapitalinntektsbeskatningen. En lav og flat skattesats, kombinert med et bredt skattegrunnlag, skulle sikre at det ble størst mulig sammenfall mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet, samtidig som det skulle bidra til økt horisontal likhet i skattesystemet. Med horisontal likhet menes at samme type inntekt skal beskattes på samme måte, uavhengig av hvem som har opptjent den. Utvidelsen av skattegrunnlaget motvirket dessuten effekten av reduksjonen i marginalskattesatsene, slik at fordelingsvirkningene av skattesystemet ikke ble vesentlig endret.

For personlige skattytere fastsettes det i tillegg en personinntekt, som er inntekt av arbeid (lønn og beregnet personinntekt fra næringsvirksomhet) og pensjon. Personinntekten er en bruttostørrelse, hvilket innebærer at det ikke gis noen inntektsfradrag i den. Personinntekten er grunnlaget for beregning av trygdeavgift og toppskatt.

Progressiviteten i inntektsbeskatningen ligger dermed på personbeskatningen, og representeres i hovedsak ved personlige fradrag i alminnelig inntekt (minstefradrag, lønnsfradrag og personfradrag), og toppskatt. Lønnsinntekter skattlegges i tillegg på arbeidsgivers hånd, gjennom arbeidsgiveravgiften.

Det gjelder egne skatteregler for pensjonsinntekter. Skattebegrensingsregelen skal bl.a. sikre lav eller ingen skatt på lave pensjonsinntekter. I tillegg er det lav trygdeavgift på pensjonsinntekter, og et særfradrag for alder og uførhet. Disse reglene medfører at pensjonsinntekt skattlegges vesentlig lempeligere enn lønns- og næringsinntekter på samme nivå.

Utvalget foreslår å beholde skattesatsen på alminnelig inntekt på 28 pst. Den viktigste årsaken til dette er at utvalget ikke ønsker å øke skattesatsen på bedriftsoverskudd, blant annet fordi denne skattesatsen er på vei ned i de fleste andre OECD-land. Utvalget mener at det er viktig å holde fast på prinsippet om å ha et bredt skattegrunnlag og en relativt lav formell skattesats. Ettersom alminnelig inntekt inkluderer lønns- og pensjonsinntekter, vil økt skatt på alminnelig inntekt også føre til økt skatt på disse inntektsstørrelsene. Økt skatt på alminnelig inntekt vil derfor ikke i seg selv bidra til en reduksjon av satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter. Utvalget mener det er særlig uheldig å øke marginalskatten på lave lønnsinntekter. Dersom en skal motvirke dette gjennom øvrige endringer i skattesystemet, vil økt skatt på alminnelig inntekt heller ikke føre til økte skatteinntekter av særlig omfang.

Utvalget foreslår heller ingen endringer i den ordinære arbeidsgiveravgiften, eller satsene for trygdeavgift for lønsmottagere. Det kan imidlertid være naturlig å vurdere nivået på disse to skatteartene som en del av oppfølgingen av Pensjonskomisjonens rapport, avhengig av hva slags pensjonssystem som foreslås. Arbeidsgiveravgiftens rolle som distriktspolitisk virkemiddel, må uansett vurderes opp mot statsstøttereguleringen i EØS-avtalen.

Utvalget mener fordelingshensyn tilsier at en fortsatt bør ha en progressiv satsstruktur i per-

sonbeskatningen. Det er imidlertid tvilsomt om en svært progressiv beskatning av arbeidsinntekter, kombinert med en lav, flat skatt på kapitalinntekter, gir de tilsktede fordelingsvirkningene. Utvalget mener det er særlig usikkert i hvilken grad trinn 2 i toppskatten, og den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter, faktisk har påvirket den reelle inntektsfordelingen etter skatt. Det er grunn til å tro at den økte skatten delvis kompenseres gjennom økte lønninger før skatt. I tillegg kommer det store omfanget av tilpasninger som i stor grad skyldes den store satsforskjellen. En bør derfor ikke legge så stor vekt på de kortsiktige fordelingsvirkningene at en unnlater å gjennomføre nødvendige endringer i skattesystemet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter, samt å redusere toppskattesatsene både i trinn 1 og trinn 2.

Utvalget foreslår at satsen i trinn 1 reduseres fra 13,5 pst. til 7 pst. og at satsen i trinn 2 reduseres fra 19,5 pst. til 12 pst. Høyeste marginalskatt på arbeidsavkastning reduseres dermed til under 50 pst. i trinn 1, selv når den ordinære arbeidsgiveravgiften inkluderes. For lønsmottagere som betaler toppskatt i trinn 2, blir høyeste marginalskatt 47,8 pst. eksklusive, og 54,3 pst. inklusive, arbeidsgiveravgift.

For personlig næringsdrivende er satsen for trygdeavgift på næringsinntekt 10,7 pst. for inntekter inntil 12G. Satsen reduseres til 7,8 pst. for næringsinntekt over dette. Utvalget foreslår å oppheve taket for høy trygdeavgift, samt å redusere satsen for næringsinntekt til 10,4 pst.

Forslagene om å redusere de høyeste skattesatsene på personinntekt må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å innføre dobbeltbeskatning av aksjeinntekter utover alternativavkastningen. Dette forslaget vil erstatte delingsmodellen for aktive aksjonærer, jf. kapittel 10. Utvalget har lagt betydelig vekt på at en videreføring av en progressiv beskatning av arbeidsavkastning kombineres med tiltak som sikrer økt horisontal likhet. Utvalgets forslag innebærer at marginalskatten på aksjeutbytter øker fra 28 pst. til 48,16 pst., slik at det ikke lenger vil være særlig lønnsomt å få arbeidsinntekter til å bli skattlagt som aksjeutbytte. En oppnår dermed økt grad av horisontal likhet i beskatningen sammenlignet med gjeldende skattesystem, noe som vil kunne motvirke de umiddelbare fordelingsvirkningene av å redusere de høyeste skattesatsene på lønnsinntekter. Forslaget vil videre bidra til at det brukes mindre ressurser på skattetilpasninger, og mer ressurser på produktiv virksomhet. Lavere toppskatt kan også føre til en

viss økning i arbeidstilbudet, men empiriske undersøkelser tyder på at denne effekten trolig er nokså beskjeden på kort sikt. På lang sikt er effekten på arbeidstilbudet trolig større, for eksempel ved at flere velger å jobbe fulltid, og ved at lønnsomheten av å ta høyere utdanning øker.

Utvalget foreslår også en rekke endringer som først og fremst berører lavinnteksgrupper og pensjonister. Hovedformålet med forslagene er tredelt:

- Redusere både gjennomsnitts- og marginalskatten på lave lønnsinntekter, slik at det blir mer lønnsomt å motta lønn framfor trygd.
- Forenkle fradragsstrukturen for personer med lave lønnsinntekter og personer som har både lønns- og pensjonsinntekter.
- Forenkle fradragsstrukturen for pensjonsinntekter, men slik at den samlede beskatningen av pensjonsinntekter er om lag uendret.

Gjeldende skattesystem for lave lønnsinntekter kompliseres først og fremst ved at en har et minstefradrag med en særskilt nedre grense for lønnsinntekt (lønnsfradraget). I tillegg gis det personfradrag. Satsen i minstefradraget virker på samme måte som en reduksjon i marginalskattesatsen for lave lønnsinntekter, men effekten av dette blir motvirket av lønnsfradraget. Konsekvensen er at marginalskattesatsen på lave lønnsinntekter har en svært uryddig struktur, jf. figur 8.4. Utvalget foreslår derfor å erstatte lønnsfradraget med en tosatsstruktur i minstefradraget, samtidig som nedre grense i trygdeavgiften oppheves for alle over 17 år. Dette forslaget gir lavere gjennomsnittsskatt for de aller fleste med lave lønnsinntekter, samtidig som det gir en vesentlig reduksjon i marginalskatten for en rekke personer med lave lønnsinntekter. Etter utvalgets vurdering vil dette forslaget kunne ha en positiv effekt på arbeidstilbudet.

Utvalgets forslag innebærer også en forenkling for personer som har både lønns- og pensjonsinntekter, ettersom samlet minstefradrag ikke lenger vil være avhengig av om inntekten kommer fra lønn eller pensjon. Utvalget foreslår dessuten flere forenklinger i skattereglene for pensjonister, ved å oppheve særfradraget for alder og uførhet og det såkalte formuestillegget i skattebegrensningsregelen. Utvalget foreslår også en viss reduksjon i nivået for skattefri nettoinntekt og i avtrappings-satsen i skattebegrensningsregelen, noe som blant annet må ses i sammenheng med utvalgets forslag om en kraftig økning av minstefradraget. Utvalgets forslag gir lettelse for lave pensjonsinntekter, og en viss skatteskjerpelse for høyere pensjonsinntekter. Forslaget innebærer økt grad av skattemessig likebehandling av pensjons- og lønnsinntekter, og

gjør det mer lønnsomt å motta arbeidsinntekt framfor trygd.

8.2 Hovedtrekk og enkelte problemstillinger i gjeldende satsstruktur

8.2.1 Gjeldende regler

Personinntekten (lønn, pensjonsinntekter og beregnet personinntekt fra næring) er en bruttostørrelse som ilegges trygdeavgift og eventuell toppskatt. For 2003 er trygdeavgiften 3 pst. for pensjonsinntekter, 7,8 pst. på lønnsinntekter og beregnet personinntekt fra primærnæringene, og 10,7 pst. på beregnet personinntekt inntil 12G fra andre næringer. For beregnet personinntekt utover dette er trygdeavgiften 7,8 pst. Toppskatten har to trinn, der personinntekt over 340 700 kroner skattlegges med 13,5 pst., og personinntekt over 872 000 kroner skattlegges med 19,5 pst.

Lønnsinntekter skattlegges i tillegg på arbeidsgivers hånd gjennom arbeidsgiveravgiften. Arbeidsgiveravgiften er regionalt differensiert i 5 ulike soner, der satsen varierer fra 0 pst. i Nord-Troms og Finnmark (sone 5) til 14,1 pst. i sentrale strøk (sone 1). I tillegg er det en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønninger over 16G.

Figur 8.1 viser gjennomsnittsskatten for hhv. inntekt skattlagt som lønn (med og uten arbeidsgiveravgift), kapitalinntekter (herunder utbytte), og

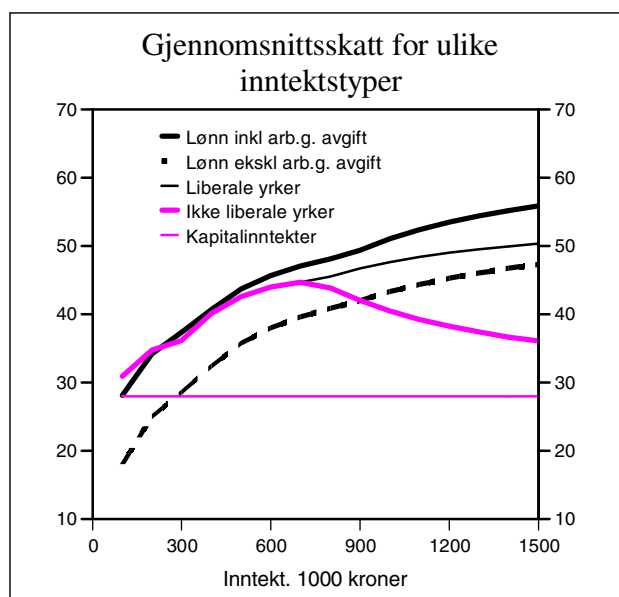
beregnet personinntekt for liberale og ikke-liberale yrker. Figuren viser at gjennomsnittsskatten på lønn eksklusiv arbeidsgiveravgift overstiger gjennomsnittsskatten på utbytte ved litt over 300 000 kroner. Figuren illustrerer også hvordan takreglene i delingsmodellen slår ut for ikke-liberale yrker.

Figur 8.2 viser marginalsakten for hhv. inntekt skattlagt som lønn, kapitalinntekter, og beregnet personinntekt for liberale og ikke-liberale yrker. Marginalsakten er høyere for beregnet personinntekt enn for lønn for inntekter under 12G, grunnet høy trygdeavgift for næringsdrivende. Ved 16G reduseres marginalsakten for ikke-liberale yrker til 28 pst.

8.2.2 Satsforskjeller

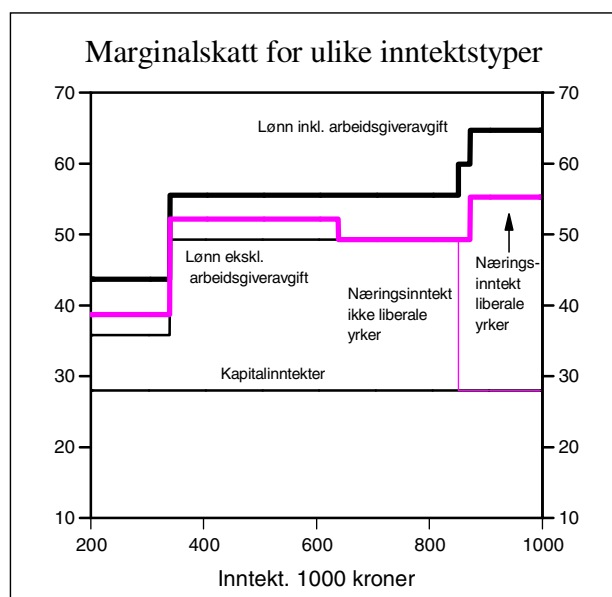
Av figur 8.2 framgår det at det er stor forskjell i den høyeste marginalbeskatningen av arbeids- og kapitalinntekter. Høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter er 55,3 pst. før arbeidsgiveravgift, mens den høyeste marginalsakten på kapitalinntekter er 28 pst. Dersom en inkluderer høyeste ordinære arbeidsgiveravgift og den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter, blir høyeste marginalskatt på arbeidsinntekter 64,7 pst.¹⁾ Dette innebærer en forskjell i marginalsattesatsene på arbeids- og kapitalinntekter på 36,7 prosentpoeng inklusive, og 27,3 prosentpoeng eksklusive, arbeidsgiveravgift.

¹⁾ Beregnes som følgende brøk:
$$\frac{(1 + 0,266) - (1 - 0,553)}{(1 + 0,266)}$$



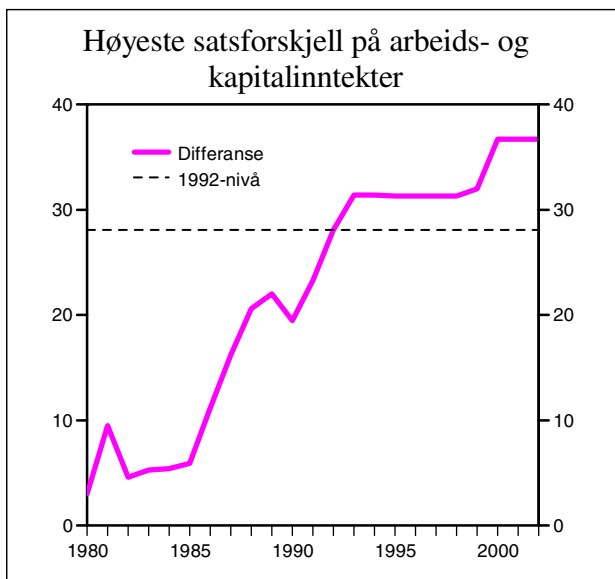
Figur 8.1 Gjennomsnittsskatt i prosent for ulike inntektstyper (2003 regler)

Kilde: Finansdepartementet



Figur 8.2 Marginalsatt i prosent for inntekter over 200 000 kroner (2003 regler)

Kilde: Finansdepartementet



Figur 8.3 Utviklingen i maksimale marginale skattesatser for arbeidsinntekter og kapitalinntekter for personer (1980 – 2002)

Kilde: Finansdepartementet

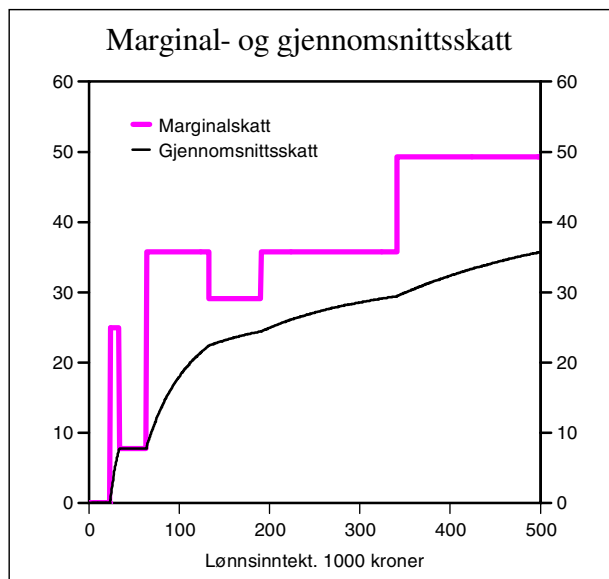
Siden 1980 har satsforskjellene økt kraftig, og forskjellene har også økt etter skattereformen i 1992, jf. figur 8.3.

8.2.3 Bunnfradrag og fradagsstruktur

I gjeldende system gis det tre generelle bunnfradrag i alminnelig inntekt:

- *Personfradrag*. Fradraget gis i alle (netto) inntekter (lønn, pensjon, kapitalinntekter). I 2003 er fradraget 31 600 kroner i skatteklasser 1, og 63 200 kroner i skatteklasser 2.
- *Minstefradrag*. Fradraget er et personlig fradrag som kun gis i brutto lønns- og pensjonsinntekter. I 2003 er dette 24 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekt, men maksimalt 45 700 kroner og minst 4 000 kroner. For lønnsinntekt er den nedre grensen 31 800 kroner som følge av det såkalte lønnsfradraget. Minstefradraget var i utgangspunktet ment som et standard fradrag for utgifter til inntektens erverv. I de senere årene har imidlertid minstefradraget i større grad også blitt brukt som et fordelingspolitisk virkemiddel.
- *Nedre grense i trygdeavgiften*. I 2003 er denne 23 000 kroner, og den avtrappes gradvis ved at samlet trygdeavgift aldri skal kunne utgjøre mer enn 25 pst. av personinntekt utover denne grensen.

Figur 8.4 viser at strukturen i marginalsattesatser for lønnsinntekter blir komplisert og uoversiktlig som følge av disse fradragene. Marginalskat-



Figur 8.4 Marginal- og gjennomsnittsskatt på lønnsinntekter med dagens regler (2003). Klasse 1. Prosent

Kilde: Finansdepartementet

ten er null opp til 23 000 kroner, deretter 25 pst. opp til 33 430 kroner (som følge av nedre grense i trygdeavgiften), før den blir 7,8 pst. opp til 63 400 kroner (sum personfradrag og lønnsfradrag). Deretter fører lønnsfradraget til at marginalsakten er 35,8 pst. opp til 132 500 kroner, før satsen i minstefradraget gjør at den faller til 29,1 pst. For inntekter mellom 190 400 kroner og innslagspunktet for toppskatt (340 700 kroner), er marginalsakten 35,8 pst.

8.2.4 Pensjonistbeskatningen

Det er hovedsakelig tre skatteregler som gjør at beskatningen av pensjonsinntekter er lavere enn for tilsvarende lønnsinntekter: Skattebegrensningsregelen, særfradraget for alder og uførhet, og lavere trygdeavgift.

Den såkalte skattebegrensningsregelen gjelder for alderspensjonister, AFP-pensjonister eldre enn 64 år, uføretrygdede med rett til fullt særfradrag, og enslige forsørgere med overgangsstonad. Skattebegrensningsregelen sikrer fullt skattefritak for pensjonister mv. med lave inntekter. Om lag halvparten av pensjonistene skattlegges etter skattebegrensningsregelen.

Skattebegrensningsregelen innebærer at en enslig pensjonist har en skattefri nettoinntekt i 2003 på 85 200 kroner (138 300 kroner for ektepar²⁾), noe som medfører at en enslig pensjonist kan ha

²⁾ For ektepar er det tvungen sambeskatning hvis de velger å bli skattlagt etter denne regelen.

en pensjonsinntekt på 110 700 kroner uten å betale skatt (179 600 kroner for ektepar) når en i tillegg tar hensyn til effekten av minstefradraget. For å unngå at skattebegrensningen også skal innebære en skattefordel for pensjonister mv. som har relativt høye inntekter og/eller formue, skatlegges inntekter utover den skattefrie grensen med en sats på 55 pst. Den effektive skattesatsen blir 55 pst. på kapitalinntekter, og 41,8 pst. på pensjons- og lønnsinntekter som følge av minstefradraget ($55 \times (1 - 0,24)$). I tillegg gis det et inntektspåslag på 2 pst. av nettoformue over 200 000 kroner (formuestillegget).

Med denne avtrappingssatsen vil det normalt lønne seg for en pensjonist (uten andre inntekter enn pensjon) med formue under 200 000 kroner, å bli skattlagt etter skattebegrensningsregelen så lenge pensjonen er under 184 800 kroner (299 200 for ektepar med ett særfradrag for alder). Over denne grensen lønner det seg å bli skattlagt etter de ordinære skattereglene for pensjonister. Det vises til kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av regelverket.

De gunstige skattereglene for pensjonister mv. bidrar til at pensjonistbeskatningen er komplisert, og gir en uoversiktlig marginalskattestruktur. Dette kan særlig være et problem for grupper hvor det er aktuelt å kombinere trygd med lønnsinntekter.

8.3 Skattesatsen på alminnelig inntekt

8.3.1 Innledning

En flat og sterkt redusert skattesats på nærings- og kapitalinntekter muliggjorde en omfattende utvidelse av skattegrunnlaget ved skattereformen i 1992, og var således et viktig ledd for å oppnå nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen. Skattesatsen på alminnelig inntekt har blitt holdt uendret på 28 pst. siden reformen i 1992.

Med utgangspunkt i problemene knyttet til den store marginale satsforskjellen, har utvalget vurdert om skattesatsen på alminnelig inntekt bør økes. En satsøkning på alminnelig inntekt vil, i kombinasjon med satsreduksjoner i lønnsbeskatningen, kunne bidra til en nødvendig reduksjon i satsforskjellene.

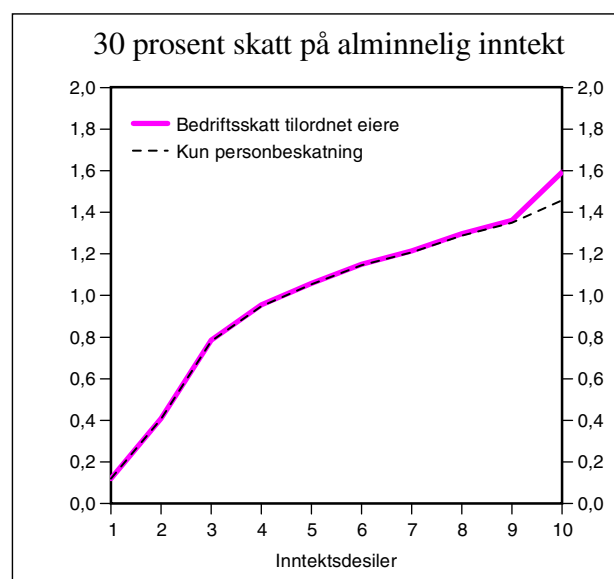
8.3.2 Virkninger av økt skatt på alminnelig inntekt

En økning i skattesatsen på alminnelig inntekt vil berøre skatten på både lønns-, kapital- og pensjonsinntekter, og fører isolert sett til økt skatt både for

personer og bedrifter. Dette innebærer at det er mye skatteproveny knyttet til å endre denne satsen. Provenyvirkningen av å øke satsen med ett prosentpoeng kan anslås til om lag 8 mrd. kroner, hvorav om lag 2/3 kommer fra personlige skattytere. Endringer i skattesatsen på alminnelig inntekt vil derfor isolert sett kunne bidra betydelig til å finansiere andre deler av en skattereform.

Figur 8.5 viser fordelingsvirkningene av en isolert økning i skattesatsen på alminnelig inntekt på 2 prosentpoeng, fra 28 pst. til 30 pst. Den ene grafen viser skatteendring i prosentpoeng når en tilordner den økte skatten på bedrifter til eierne. Den andre viser kun den direkte effekten av økt skatt på personer. Figuren viser at en økning i skattesatsen på alminnelig inntekt isolert sett har gode fordelingsvirkninger. Det skyldes at økt skatt på bedrifter, og økt skatt på personlige kapitalinntekter, først og fremst rammer personer med de høyeste inntektene. Figuren viser at fordelingsvirkningene er noe større når en også tar hensyn til at økt skatt på bedriftene innebærer økt skatt på bedriftens eiere, men at denne effekten hovedsakelig gir seg utslag i den øverste inntektsdesilen.

Økt skatt på alminnelig inntekt øker skatten



Figur 8.5 Økt skatt på alminnelig inntekt fra 28 til 30 pst. (desilfordelt pr. forbruksenhet).¹⁾

¹⁾ En desilfordelt inntektskala innebærer at forbruksenhetene er sortert slik at de 10 pst. med lavest inntekt er i 1. desil osv. inntil 10. desil som inneholder de 10 pst. forbruksenhetene med høyest inntekt. Husholdningsinntektene er regnet om slik at hver person i husholdningen blir tilordnet en inntekt pr. forbruksenhet ved hjelp av en såkalt ekvivalensskala, som tar hensyn til at det er stordriftsfordeler forbundet med å bo i flerpersonhusholdninger. I disse beregningene har en benyttet kvadratrotskalaen, dvs. at hver person tilordnes en inntekt tilsvarende samlet husholdningsinntekt dividert på kvadratroten av antall personer i husholdningen.

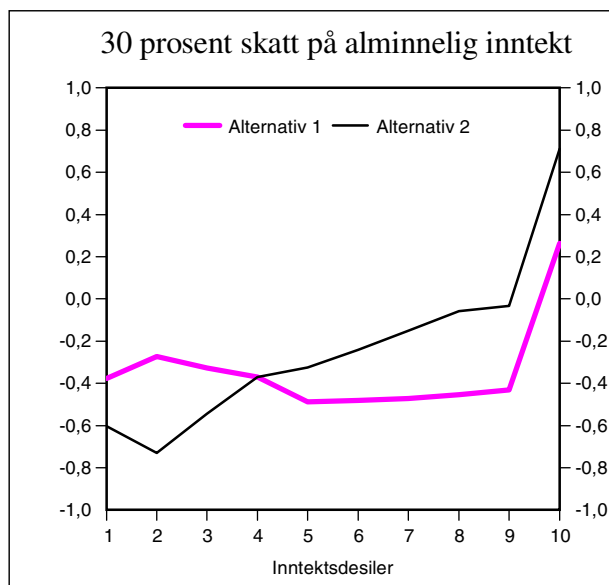
også på lønns- og pensjonsinntekter. Dersom en vil unngå økt skatt på lave og middels lønnsinntekter, er det nødvendig å motvirke dette gjennom endringer i andre deler av skattesystemet, for eksempel ved redusert trygdeavgift eller økte bunnfradrag. I så tilfelle vil nettoprovenyet av å øke skatten på alminnelig inntekt bli beskjedent.

Nedenfor presenteres proveny- og fordelingsvirkningene av to slike alternativer, der skattesatsen på alminnelig inntekt øker fra 28 til 30 pst., men der det samtidig gis kompensasjoner i form av redusert trygdeavgift og/eller økte bunnfradrag.

Alternativ 1. I alternativ 1 reduseres trygdeavgiften for lønsmottagere med 2 prosentpoeng, fra 7,8 pst. til 5,8 pst., og for næringsdrivende fra 10,7 pst. til 8,7 pst. Dette innebærer at marginals-katten på lønn for disse gruppene ikke øker i noen inntektsintervaller, og at satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter reduseres med 2 prosentpoeng. Kombinasjonen av økt skattesats på alminnelig inntekt og reduksjon i trygdeavgiftene, innebærer et samlet økt proveny på om lag 0,7 mrd. kroner. I dette ligger det en netto skattelette til personer på om lag 2,2 mrd. kroner, og en skatteskjerpelse for bedrifter på om lag 2,9 mrd. kroner. Dersom trygdeavgiften også for pensjoner skal reduseres, vil en slik omlegging innebære et netto provenytap.

Alternativ 2. I alternativ 2 reduseres trygdeavgiftene på lønns- og næringsinntekt med 1 prosentpoeng, til hhv. 6,8 pst. på lønnsinntekt og 9,7 pst. på næringsinntekt. Samtidig økes satsen i minstefradraget fra 23 pst. til 25 pst., og øvre grense med 2 000 kroner. Personfradraget økes med 3 300 kroner i klasse 1, og 6 600 kroner i klasse 2. Dette alternativet medfører en økning i marginals-katten på lønns- og næringsinntekter på 1 prosentpoeng for alle inntektsgrupper, bortsett fra de som får minstefradrag etter sats. Satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter reduseres med 1 prosentpoeng. Denne endringen i satsstrukturen vil virke om lag provenynøytralt for personer, og vil medføre økt proveny på om lag 2,9 mrd. kroner fra bedriftsbeskatningen.

Figur 8.6 viser at økt skatt på alminnelig inntekt innebærer en viss inntektsomfordeling dersom økningen kombineres med lettelser i trygdeavgiften, og, som i alternativ 2, økte bunnfradrag. Av figuren framgår det at de sterkeste fordelingsvirkningene oppnås ved å kombinere redusert trygdeavgift med økte bunnfradrag, selv om dette alternativet gir minst samlet skattelette. I dette alternativet øker imidlertid marginals-katten på lave og middels lønnsinntekter, og en oppnår dermed en mindre reduksjon i satsforskjellene enn i alternativ 1.



Figur 8.6 Økt skatt på alminnelig inntekt, reduserte trygdeavgifter og økte bunnfradrag. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Skatteutvalget.

En økning i skatten på alminnelig inntekt i tråd med alternativ 1 eller 2 har altså positive fordelingsvirkninger, ved at den gir økt skatt i den øverste inntektsdesilen, og redusert skatt i de øvrige. Mye av dette skyldes imidlertid økt skatt fra bedriftene på nær 3 mrd. kroner. Dersom en ikke ønsker en økning i marginals-katten på lønn, blir imidlertid nettoprovenyet forholdsvis beskjedent (om lag 0,7 mrd. kroner). Provenyet vil øke noe dersom en er villig til å øke marginals-katten på lønn for noen inntektsgrupper.

Hensynet til investeringsnøytralitet

En fare ved å øke skattesatsen på alminnelig inntekt, er at det kan tvinge seg fram lettelser i grunnlagsfastsettelsen. En satsøkning kan medføre større press på skattegrunnlagene, for eksempel i form av krav om høyere avskrivningssatser, skattefrie avsetningsmuligheter, særordninger mv. Dette er uheldig fordi det innebærer at forskjellen mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet øker for ulike typer investeringer. Utvalget legger stor vekt på at skattegrunnlagene i størst mulig grad skal gjenspeile de underliggende økonomiske realitetene, og at en som hovedregel skal likebehandle ulike næringer og investeringer. En relativt lav sats på selskapsoverskudd vil gjøre det lettere å få aksept for, og stabilitet rundt, brede og nøytrale skattegrunnlag. En lav formell skattesats vil også gjøre det mindre lønnsomt å utnytte eksisterende tilpasningsmuligheter.

Økt skatt på kapitalinntekter vil svekke inci-

tamentene til sparing, som følge av at skattekiln mellom forbruk i dag og sparing til framtidig konsum øker. Skatten gjør det mao. mer gunstig å forbruke i dag, og mindre gunstig å sette av midler til framtidig forbruk. Dette har samfunnsøkonomiske kostnader fordi sparingen vil bli lavere enn den ville vært i fravær av en slik skatt.

Hensynet til nasjonale skattegrunnlag

En økning i skattesatsen på alminnelig inntekt vil, dersom økningen ikke motsvares av lettelser i grunnlagsfastsettelsen, innebære en hardere effektiv beskatning av avkastningen på investeringer i Norge. Målt ved effektive skatterater ligger Norge i dag omtrent på EU-gjennomsnittet når det gjelder beskatning av kapitalavkastning, jf. kapittel 4. Mange OECD-land har redusert skattesatsene på kapitalavkastning de siste årene, trolig som følge av økende internasjonalisering og høyere kapitalmobilitet, jf. figur 4.3. Skatt er kun en av mange faktorer av betydning for lokalisering av investeringer og næringsvirksomhet. I den empiriske litteraturen på området er det knyttet stor usikkerhet til hvor sterk effekt skatten har på slik lokalisering. Det er derfor vanskelig å vurdere om, og i hvilken grad, en eventuell økning i skattesatsen vil medføre utflytting av nasjonale skattegrunnlag.

Hensynet til arbeidstilbudet

Økt skatt på alminnelig inntekt vil, dersom det ikke kompenseres, innebære økt skatt på arbeidsinntekter, både på marginen og i gjennomsnitt.

Økt skatt på arbeid vil påvirke avveiningen mellom arbeid og fritid på to måter. Den ene effekten oppstår ved at arbeid vil bli mindre lønnsomt, slik at fritid vil framstå som et relativt billigere gode i forhold til andre konsumgoder. Denne effekten (substitusjonsvirkningen) vil isolert sett innebære at arbeidstilbudet reduseres. Den andre effekten er at inntekten for en gitt arbeidsinnsats går ned ved økt beskatning. Dette innebærer at man må arbeide mer for å opprettholde et gitt forbruk, noe som taler for at tilbudet av arbeid vil øke ved økt beskatning (inntektsvirkningen). Den totale virkningen av disse to effektene (som går i motsatt retning) er usikker. Andre forhold spiller dessuten inn, som mulighetene for å tilpasse arbeidstiden, og hvor følsomme arbeidstakerne er overfor endringer i beskatningen (arbeidstilbudselastisiteten).

Det er gjort en rekke empiriske undersøkelser med sikte på å estimere inntekts- og lønnselastisiteter for arbeidstilbudet for forskjellige inntektsgrupper. Et generelt resultat er at arbeidstilbudet

øker når marginallønnen øker, og at det reduseres når man får en økning i arbeidsfri inntekt. Det er også et gjennomgående resultat at endringen i arbeidstilbudet ved en endring i marginal- eller gjennomsnittslønnen er størst for de med lave og midlere inntekter, og betydelig større for kvinner enn for menn. Et omfattende utvalg av resultater fra empiriske undersøkelser av arbeidselastisiteter er gjengitt i NOU 1999:7 *Flatere skatt*, kap. 8.4.

8.3.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener en bør være varsom med å øke skattesatsen på bedriftsoverskudd, dels fordi en da vil gå i motsatt retning av andre land, og dels fordi en slik økning vil gjøre det vanskeligere å holde fast på prinsippet om investerings- og næringsnøytralitet i bedriftsbeskatningen.

Utvalget mener videre at en bør unngå å øke marginals-katten på lave og middels lønnsinntekter, og at en eventuell økt skatt på alminnelig inntekt derfor bør kombineres med en reduksjon av trygdeavgiften på arbeidsavkastning. I så tilfelle vil økt skatt på alminnelig inntekt gi små netto skatteinntekter. Utvalget kan heller ikke se at fordelingsvirkningene av en slik økning er tilstrekkelig store til å tilsi en slik omlegging. Skattesatsen på alminnelig inntekt har dessuten ligget fast siden skattereformen i 1992, og har etter utvalgets oppfatning vært en stabiliserende faktor i skattesystemet.

Utvalget foreslår på dette grunnlag å videreføre skattesatsen på alminnelig inntekt på 28 pst.

8.4 Trygdeavgift og arbeidsgiveravgift

Utvalget foreslår ingen endringer i satsene for ordinær arbeidsgiveravgift og trygdeavgift for lønns-mottagere. I forbindelse med endringer i fradragstrukturen for lavinntektsgrupper foreslår imidlertid utvalget å oppheve nedre grense i trygdeavgiften for alle over 17 år, jf. avsnitt 8.6.

Eventuelle endringer i satsene for trygdeavgift og ordinær arbeidsgiveravgift bør vurderes i sammenheng med Pensjonskommissjonens innstilling. Avhengig av hvilket system som foreslås av kommisjonen, vil det være naturlig å vurdere nivået på disse skatteartene som en del av en slik omfattende gjennomgang av folketrygden. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er av EFTA-domstolen ansett som statsstøtte, og i strid med EØS-regelverket. Inntil videre er ordningen godkjent av EFTAs overvåkningsorgan, men utvalget er kjent med at det på nytt foreligger drøftinger om den regionale differensieringen. På denne bakgrunn anser utvalget

det som lite hensiktsmessig å foreslå endringer i den ordinære arbeidsgiveravgiften.

Utvalget foreslår derimot å oppheve den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst. på inntekter over 16G. Avgiften ble innført i 1993 for å dempe lønnsveksten for høyinntektsgrupper, og dermed bidra til å redusere lønnsforskjellene. Det er imidlertid liten grunn til å tro at denne avgiften har bidratt vesentlig til en inntektsutjevning. Tall fra Lønns- og trekkoppgaveregisteret viser at antall personer med lønn over 16G økte med 65 pst. fra 1993 til 1999. Antall lønnstakere totalt økte med 6,7 pst. i samme periode. Personer som hadde lønnsinntekt på over 16G både i 1993 og i 1999, hadde en lønnsvekst på vel 50 pst. i perioden, mens den gjennomsnittlige lønnsveksten for alle lønnstakere var på om lag 35 pst. Selv om en ikke kjenner den alternative lønnsutviklingen uten den ekstra arbeidsgiveravgiften, er det neppe grunnlag for å si at denne avgiften har virket etter intensjonen. Avgiften øker derimot den effektive marginale satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter med om lag 4 prosentpoeng. En opphevelse av den ekstra arbeidsgiveravgiften vil redusere skatteinntektene med knappe 0,9 mrd. kroner.

Personlig næringsdrivende betaler i dag høyere trygdeavgift enn lønsmottagere, noe som er begrunnet med at personlig næringsdrivende ikke betaler arbeidsgiveravgift. Det er imidlertid innført et tak for den høyere trygdeavgiften, slik at inntekter utover 12G kun ilegges 7,8 pst. trygdeavgift. Dette taket er opprinnelige begrunnet med at en ikke opptjener pensjonspoeng på inntekter over 12G, men det er ikke en tilsvarende avkorting av trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for lønn. Det er dessuten ingen direkte sammenheng mellom innbetalt trygdeavgift og opptjent pensjon, slik at det er mest rimelig å anse trygdeavgiften som en skatt. Utvalget mener at det er uheldig med en ulik behandling av næringsinntekter og lønnsinntekter på dette punktet, og foreslår derfor å oppheve taket på 12G for høy trygdeavgift på næringsinntekter. Utvalget foreslår samtidig å redusere trygdeavgiften for personlig næringsdrivende fra 10,7 pst. til 10,4 pst.

8.5 Toppskatt

8.5.1 Innledning

Gjeldende skattesystem er karakterisert ved en progressiv beskatning av arbeids- og pensjonsinntekter. Som påpekt i avsnitt 5.5, mener utvalget at beskatning av arbeidsinntekter er egnet som et

fordelingspolitisk virkemiddel. Høy skatt på lønnsinntekter, kombinert med en flat og relativt lav skatt på kapitalinntekter, skaper imidlertid store spenninger i skattesystemet. Utvalget kan vanskelig se noen løsning på problemet knyttet til denne satsforskjellen uten av det medfører en betydelig reduksjon i toppskatten.

8.5.2 Proveny- og fordelingsvirkninger av ulike endringer i toppskatten

Nedenfor illustreres virkningene av 3 alternativer for reduksjoner i toppskatten.

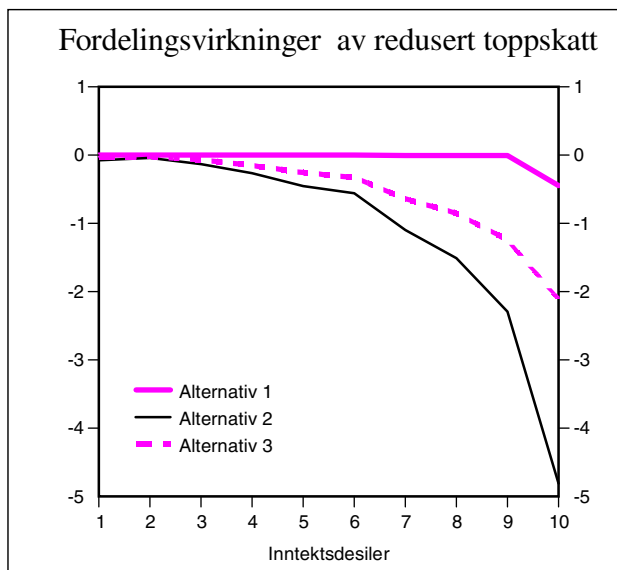
- I *alternativ 1* er kun trinn 2 i toppskatten fjernet. Høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter blir da 49,3 pst. uten arbeidsgiveravgift, og 55,6 pst. inkludert ordinær arbeidsgiveravgift på 14,1 pst. Det isolerte provenytapet anslås til om lag 0,9 mrd. kroner.
- I *alternativ 2* oppheves toppskatten, slik at forskjellen på beskatningen av kapitalinntekter og arbeidsinntekter kun utgjøres av trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Marginalsattesatsen på arbeidsinntekter blir med dette 35,8 pst. uten arbeidsgiveravgift, og 43,7 pst. inkludert ordinær arbeidsgiveravgift. Det isolerte provenytapet anslås til om lag 16,7 mrd. kroner.
- *Alternativ 3* ligger mellom de to foregående alternativene. Toppskatten er 7 pst. fra 360 000 kroner, og 12 pst. fra 720 000 kroner. For personinntekter mellom 360 000 og 720 000 kroner blir da marginalsatten 42,8 pst. uten arbeidsgiveravgift, og 49,9 pst. inkludert ordinær arbeidsgiveravgift. For inntekter over 720 000 kroner vil marginalsatten være 47,8 pst. uten arbeidsgiveravgift, og 54,3 pst. inkludert ordinær arbeidsgiveravgift. Det isolerte provenytapet anslås til om lag 8,4 mrd. kroner.

Fordelingsvirkningene av de tre alternativene er presentert i figur 8.7. Figuren viser endring i betalt skatt i prosentpoeng for gjennomsnittsinntekten i hver inntektsdesil.

Figuren viser at alternativ 2, hvor toppskatten oppheves fullt ut, vil gi svært store skattelettelser i de øverste inntektsdesilene. Dette er imidlertid en nødvendig konsekvens av å redusere de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter.

I vurderingen av hvor høy toppskatten skal være, må en i tillegg vurdere:

- hvilken satsstruktur som gjør det mulig å oppheve delingsmodellen helt eller delvis, slik at en begrenser omfanget av skattetilpasninger
- virkningen av toppskatten på motivene til å arbeide



Figur 8.7 Fordelingsvirkninger av alternative utforminger av toppskatten. Endring i betalt skatt i prosentpoeng

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Skatteutvalget.

- om økt toppskatt reelt sett betales av dem som har høye inntekter, eller om skatten i praksis veltes over på bedriften ved at lønn før skatt øker tilsvarende
- hensynet til å beholde og tiltrekke seg høyt kvalifisert arbeidskraft etter hvert som denne delen av arbeidsstyrken blir mer mobil over landegrensene.

8.5.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Høyt kvalifisert arbeidskraft blir stadig mer mobil internasjonalt. Dette tilsier at en ikke bør ha for høye skatter på høye lønnsinntekter, jf. avsnitt 5.3.6.

Utvalget er også skeptisk til om høy skatt på lønnsinntekter i praksis bidrar til en betydelig utjevning av inntektsforskjellene etter skatt. Dette skyldes først og fremst at dagens skattesystem gir sterke incentiver til tilpasninger som gjør at høye arbeidsinntekter i praksis skattlegges som kapitalinntekter. I tillegg må det antas at en rekke personer med høye lønnsinntekter i noen grad får kompensert effekten av økt toppskatt ved at arbeidsgiveren øker lønnen før skatt. I så tilfelle øker lønnsforskjellene før skatt, mens de etter skatt er om lag uendret.

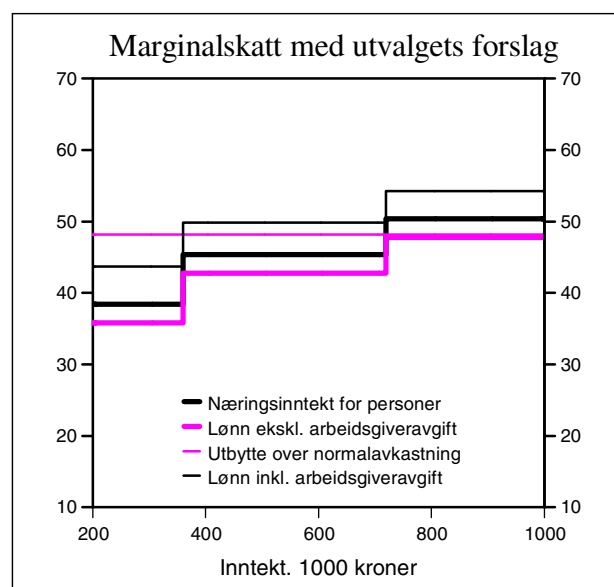
Utvalget er mer usikker på om redusert toppskatt i særlig grad vil bidra til økt arbeidstilbud, i hvert fall på kort sikt. Empiriske undersøkelser tyder på at skattenivået ikke betyr mye for arbeidstilbudet på kort sikt for personer med høye lønnsinntekter. På lang sikt er det derimot sannsynlig at effekten på arbeidstilbudet vil være positiv, bl.a.

fordi det kan påvirke valget mellom å jobbe heltid eller deltid.

Utvalget foreslår å redusere toppskatten i tråd med alternativ 3, dvs. å redusere toppskattesatsen til 7 pst. fra 360 000 kroner, og til 12 pst. fra 720 000 kroner. Dette må ses i sammenheng med utvalgets forslag om økt skatt på aksjeinntekter over alternativavkastningen, jf. kapittel 10. Utvalget foreslår at utbytter og aksjegevinster over alternativavkastningen beskattes likt som alminnelig inntekt. Det innebærer at marginalsatten på aksjeutbytter øker fra 28 pst. til 48,16 pst. Med alternativ 3 vil marginalsattesatsen på lønn i trinn 1 i toppskatten bli under 50 pst. også når arbeidsgiveravgiften inkluderes, og marginalsatten på lønn og utbytte om lag den samme i trinn 2 når arbeidsgiveravgiften holdes utenfor. Det vil dermed ikke lenger være særlig lønnsomt å få arbeidsinntekter skattlagt som aksjeutbytter, og en kan oppheve delingsmodellen for aktive aksjonærer.

Utvalget mener at alternativ 1 ikke går tilstrekkelig langt i å redusere satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter. Alternativ 2 innebærer et betydelig provenytap og vil dermed gå på bekostning av andre viktige tiltak i utvalgets forslag. Videre vil dette alternativet innebære en vesentlig svekkelse av lønnsbeskatningen som fordelingspolitisk instrument. Likevel vil utvalget peke på at en slik satsreduksjon trolig er nødvendig dersom delingsmodellen skal videreføres, uten at det innføres en høyere marginalsatt av kapitalinntekter.

Utvalget mener alternativ 3 innebærer en rimelig avveining mellom proveny- og fordelingshen-



Figur 8.8 Marginalsattesatser med utvalgets forslag på inntekter over 200 000 kroner. Prosent

Kilde: Skatteutvalget

syn. Dette alternativet gir en tilstrekkelig reduksjon av satsforskjellen til at en kan få bukt med dagens omfattende skattetilpasninger. Figur 8.8 viser marginals-katten på lønn, beregnet personinntekt, og aksjeutbytte i utvalgets forslag. Figuren illustrerer at utvalgets forslag til satsstruktur vil kunne bidra til økt horisontal likhet i et dagens system, som er illustrert i figur 8.2. Dette vil også gi en bedre ressursutnyttelse ved at ressurser som i dag benyttes til skatteplanlegging, går over til mer produktiv virksomhet. Mindre skattetilpasninger vil også kunne motvirke de umiddelbare fordelingsvirkningene av å redusere de høyeste skattesatsene på lønnsinntekter.

8.6 Fradragsstrukturen for lønn, trygd og pensjonsinntekter

8.6.1 Innledning

Utvalget har vurdert skattleggingen av lavinntektsgrupper, og foreslår skattelettelse for disse på om lag 6,2 mrd. kroner. Utvalget har i denne sammenheng lagt størst vekt på å redusere skatten på lave lønnsinntekter, da dette bidrar til å gjøre det mer lønnsomt å arbeide framfor å motta trygd. Utvalgets forslag innebærer imidlertid også en viss omfordeling i skattleggingen av pensjonsinntekter, ved at lave pensjoner får redusert skatt, mens høye pensjoner får en viss skatteskjerpelse.

Samtidig foreslår utvalget en rekke endringer i fradragsstrukturen som bidrar til å forenkle regelverket. Hovedformålet med disse forslagene er tredelt:

- Redusere både gjennomsnitts- og marginals-katten på lave lønnsinntekter, slik at det blir mer lønnsomt å motta lønn framfor trygd.
- Forenkle fradragsstrukturen for personer med lave lønnsinntekter og personer som har både lønns- og pensjonsinntekter.
- Forenkle fradragsstrukturen for pensjonsinntekter, men slik at den samlede beskatningen av pensjonsinntekter er om lag uendret.

Nedenfor gis en nærmere redegjørelse og begrunnelse for utvalgets konkrete forslag.

8.6.2 Fradragsstrukturen for lave lønnsinntekter

Gjeldende fradragsstruktur for lønnsinntekter fører til at marginals-kattestrukturen for lønn er uoversiktlig. Utvalget mener derfor at det er behov

for endringer som kan forenkle fradragsstrukturen, samtidig som en sikrer motiver til arbeid.

Gjeldende skattesystem for lave lønnsinntekter kompliseres først og fremst ved at en har et minstefradrag med en særskilt nedre grense for lønnsinntekt (lønnsfradraget). I tillegg gis det personfradrag. Satsen i minstefradraget virker på samme måte som en reduksjon i marginals-kattesatsen for lave lønnsinntekter, men effekten av dette blir motvirket av lønnsfradraget. Konsekvensen er at marginals-kattesatsen på lave lønnsinntekter har en svært uryddig struktur, jf. figur 8.4.

Lønnsfradraget kan også ha effektivitetsmessig uheldige virkninger, ved at det kan påvirke arbeidstilbudet i negativ retning. Innføringen av lønnsfradraget førte til at personer med lave lønnsinntekter fikk både økt marginals-katt og redusert gjennomsnittsskatt på lønn. I henhold til økonomisk teori vil økt marginals-katt isolert sett trekke i retning av at en som er i arbeid, vil ønske å redusere sitt arbeidstilbud noe, fordi det relativt sett blir "billigere" å ha mer fritid (substitusjonsvirkningen). Redusert gjennomsnittsskatt vil også trekke i retning av redusert arbeidstilbud, da personer som får høyere inntekter som følge av skattereduksjonen, isolert sett vil ønske å bruke deler av den økte lønnen til å ta ut mer fritid (inntektsvirkningen).

Dersom lønnsfradraget hadde blitt opphevet, ville *marginals-katten* på lønnsinntekter mellom 63 400 kroner og 132 500 kroner blitt redusert fra 35,8 pst. til 29,1 pst. På den annen side ville enkelte personer med lave lønnsinntekter få en skatteskjerpelse (økt *gjennomsnittsskatt*) på inntil 4 821 kroner. Marginals-katten ville økt fra 7,8 pst. til 29,1 pst. for dem med lønnsinntekter mellom 41 000 kroner og 63 400 kroner.

Empiriske undersøkelser³⁾ tyder på at arbeidstilbudet påvirkes sterkere av økt marginals-katt på lave og middels inntektsnivåer, og kanskje særlig blant dem som jobber deltid. Dette tyder på at lønnsfradraget kan ha bidratt til å svekke arbeidstilbudet noe. Stortingsflertallets begrunnelse for å innføre dette fradraget var imidlertid at det skulle bli mer lønnsomt å jobbe. Fradraget gjør det riktignok mer lønnsomt å jobbe for dem som står helt utenfor arbeidsmarkedet, men det er tvilsomt om lønnsfradraget har hatt en vesentlig betydning i forhold til denne persongruppen.

Selvangivelsesstatistikk for 2000 viser at vel 2,5 millioner skattytere over 16 år hadde lønnsinntekt.

³⁾ Se kapittel 8.4.2 i NOU 1999: 7 Flatere skatt for en oversikt over ulike empiriske undersøkelser.

Tabell 8.1 Gjennomsnittsverdi av lønnsfradraget samlet og fordelt på sosioøkonomiske grupper. 2003-regler. Kroner

Lønnstakere	200
Trygdede	100
Selvstendig næringsdrivende	800
Andre	400
Samlet	200

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Av disse hadde om lag 25 pst. så lav lønnsinntekt at de hadde nytte av lønnsfradraget. Om lag 50 pst. av disse var personer under 30 år. Det er med andre ord relativt mange skoleelever og studenter som har litt lønnsinntekt ved siden av studiene, og som dermed har nytte av lønnsfradraget. Til sammenligning utgjør de under 30 år kun om lag 20 pst. av alle med lønnsinntekt. Statistikken viser videre at om lag 20 pst. av de som benytter lønnsfradraget, er selvstendig næringsdrivende. Lønsmottakere i heltidsstillinger har normalt ikke så lav inntekt at lønnsfradraget benyttes. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (NOU 2002: 16) anslår at gjennomsnittlig samlet lønnsinntekt (ekskl. overtid) for de 10 pst. heltidsansatte som hadde lavest lønnsinntekt, utgjorde om lag 190 900 kroner i 2001, hvilket er for høyt til å ha nytte av lønnsfradraget.

Tabell 8.1 viser at lønnsfradraget i gjennomsnitt også har størst verdi for selvstendig næringsdrivende og "andre" (dvs. hovedsakelig studenter og skolelever⁴). Mens verdien av fradraget i gjennomsnitt kun er hhv. om lag 200 kroner og 100 kroner for lønnstakere og trygdede, er den gjennomsnittlige verdien for næringsdrivende og andre hhv. om lag 800 kroner og 400 kroner.

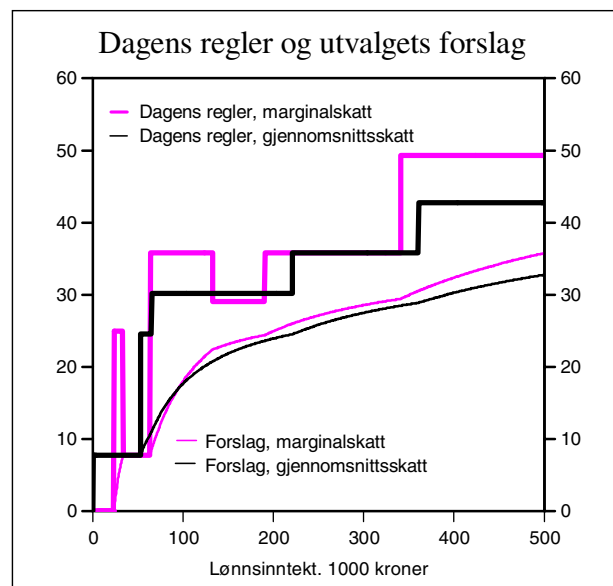
Utvalget kan ikke se at lønnsfradraget er et egnet virkemiddel for å øke motivene til å arbeide. Det er også en fare for at fradraget virker mot sin hensikt, ved at det øker marginals-katten på lave lønnsinntekter. I tillegg er det et kompliserende element i skattesystemet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve lønnsfradraget.

Utvalget foreslår å erstatte lønnsfradraget med en tostatsstruktur i minstefradraget. Nedre grense i minstefradraget foreslås økt til 20 000 kroner, og

øvre grense til 57 200 kroner. Mellom nedre og øvre grense settes minstefradraget til 40 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekter inntil minstefradraget utgjør 26 000 kroner. For inntekter utover dette (dvs. over $26\ 000/0,4 = 65\ 000$ kroner), settes minstefradraget lik 20 pst. av inntekten inntil øvre grense i minstefradraget nås (dvs. over $57\ 200/0,2 - 65\ 000 = 221\ 000$ kroner).

Samtidig foreslår utvalget at nedre grense i trygdeavgiften oppheves for alle som er 17 år og eldre. Det vil i praksis si at den såkalte "frikortgrensen" oppheves. Endringen vil ikke ha betydning for lønsmottakere med over 33 430 kroner i lønnsinntekt. Skoleelever, studenter o.a. som tjener under 33 430 kroner i 2003 (med dagens regler), må dermed betale en trygdeavgift på 7,8 pst. Isolert sett innebærer dette en skatteskjerpelse på inntil 1 794 kroner (for de som tjener akkurat 23 000 kroner). Forslaget er et ledd i å gjøre fradragstrukturen mindre komplisert og mer ensartet.

Figur 8.9 gir en oversikt over gjennomsnittsskatt og marginals-katt etter utvalgets forslag, sammenlignet med dagens regler for lønnsbeskatning. Forslaget gir lavere gjennomsnittsskatt for de aller fleste med lave lønnsinntekter, samtidig som det gir en vesentlig reduksjon i marginals-katten for en rekke personer med lave lønnsinntekter. Som figur 8.9 viser, vil forslaget til fradragstruktur for lave lønnsinntekter også innebære en vesentlig forenkling i forhold til gjeldende skattesystem. For-



Figur 8.9 Marginal- og gjennomsnittsskatt på lønn med 2003-regler og med utvalgets forslag. Skatteklasse 1. Prosent

Kilde: Finansdepartementet og Skatteutvalget.

⁴ Den sosioøkonomiske gruppen "Andre" er definert som personer som ikke mottar pensjon, samtidig som samlet lønns- og næringsinntekt er mindre enn minstestøtelsen i folketrygden.

slaget innebærer ikke minst en forenkling for de som har både lønns- og pensjonsinntekter, ettersom samlet minstefradrag ikke lenger vil være avhengig av om inntekten kommer fra lønn eller pensjon.

Tabell 8.2 viser beregnet endring i skatt som følge av utvalgets forslag for lønnstakere som ligger i klasse 1, og som kun mottar lønnsinntekt og kun har standardfradrag (personfradrag og minstefradrag).

Tabellen viser at utvalgets forslag vil innebære at skattytere som ligger i klasse 1, og som har en lønnsinntekt over 94 000 kroner (dvs. grensen for når minstefradraget etter utvalgets forslag tilsvare lønnsfradraget på 31 800 kroner), får en skattelettelse. Lettelsen er et resultat av at minstefradraget for lønnsinntekter utover 94 000 kroner er høyere med utvalgets forslag enn med dagens regler. Økningen i skatt for lønnstakere i klasse 1 med en lønnsinntekt mellom 63 400 kroner og 94 000 kroner, skyldes avviklingen av lønnsfradraget. De som får en skjerpelse med forslaget består i hovedsak av grupper hvor hovedinntekten

Tabell 8.2 Beregnet endring i skatt for lønnstakere i skatteklasse 1 med utvalgets forslag ift. dagens regler (2003). Negative tall betyr skattelettelse. Kroner

	Klasse 1	
	Skatt med dagens regler	Endring med utvalgets forslag
30 000	1 750	590
40 000	3 120	0
50 000	3 900	0
60 000	4 680	1 232
70 000	7 308	1 344
80 000	10 888	784
90 000	14 468	224
100 000	18 048	-336
110 000	21 628	-896
120 000	25 208	-1 456
130 000	28 788	-2 016
140 000	31 864	-2 072
150 000	34 772	-1 960
160 000	37 680	-1 848
170 000	40 588	-1 736
180 000	43 496	-1 624
190 000	46 404	-1 512
200 000	49 956	-2 044
225 000	58 906	-2 996
300 000	85 756	-2 996

Kilde: Finansdepartementet og Skatteutvalget.

kommer fra andre kilder enn lønnsinntekt, dvs. skoleelever og studenter, selvstendig næringsdrivende med litt lønnsinntekt i tillegg til næringsinntekten, og hjemmевærende med litt lønnsinntekt.

I tillegg til å forenkle fradragstrukturen, vil utvalgets forslag bidra til å gjøre det mer lønnsomt å arbeide, og vil derfor trolig bidra til økt arbeidstilbud på noe lengre sikt.

8.6.3 Fradragsstrukturen for pensjons- og trygdeinntekter

Tabell 8.3 viser at pensjonister har en betydelig skattefordel ift. lønnstakere med tilsvarende inntekt. For eksempel vil en enslig pensjonist med en pensjonsinntekt på 300 000 kroner ha en skattefordel på 19 541 kroner ift. en lønnstaker med samme lønnsinntekt.

Skattebegrensingsregelen innebærer i praksis en "automatisk" behovsprøving hvor formålet er at minstepensjonister ikke skal betale skatt. For trygdede med lave og middels inntekter, er det særlig skattebegrensingsregelen som skaper en uoversiktlig marginals-kattestruktur, og som kan bidra til relativt høy marginals-katt på arbeid for de som kombinerer trygd med arbeid. Utvalget foreslår derfor enkelte endringer i skattebegrensingsregelen, for å bidra til forenklinger og styrke motivene til arbeid.

Formuestillegget innebærer at skattebegrensningen også er avhengig av størrelsen på nettoformuen til skattyterne. Dette kan gi enkelte urimelige utslag. Etter gjeldende regler fastsettes ligningsverdien av ulike formuesobjekter svært ulikt. Formuestillegget innebærer eksempelvis at enkelte pensjonister kan få en svært høy effektiv marginals-katt på sine renteinntekter⁵⁾. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve formuestillegget i skattebegrensingsregelen.

En høy avtrappingssats innebærer riktignok en relativt høy marginals-katt, men fører til at skattefordelen begrenses til lavere inntekter. En lavere avtrappingssats vil redusere marginals-katten, men vil også innebære at flere med høyere inntekter får en skattefordel (og en høyere marginals-katt). Etter utvalgets vurdering bør avtrappingssatsen i skattebegrensingsregelen reduseres fra 55 pst. til 50 pst.

Utvalget foreslår videre å redusere skattefri nettoinntekt for pensjonister mv. til 76 400 kroner

⁵⁾ Både som følge av at renteinntekter i seg selv inngår i nettoinntekten, og som følge av formuestillegget og formuesskatten.

Tabell 8.3 Beregnet skattefordel for en enslig pensjonist ift. en lønnstaker som lignes i skatteklasse 1. 2003. Kroner

Personinntekt	Skatt med dagens regler		
	Enslig pensjonist	Lønnstaker	Skattefordel
100 000	0	18 048	18 048
150 000	15 840	34 772	18 932
200 000	35 215	49 956	14 741
300 000	66 215	85 756	19 541

Kilde: Finansdepartementet.

for enslige, og 124 700 kroner for ektepar. Dette må ses i sammenheng med forslaget om en vesentlig økning av det generelle minstefradraget, og at utvalget mener at det er viktigere å redusere skatten på lave lønnsinntekter enn på pensjonsinntekter.

Utover skattebegrensingsregelen bidrar også de øvrige skattereglene for pensjonister til at det er relativt mer lønnsomt å motta pensjon framfor tilsvarende lønn. For pensjonister som ikke kommer inn under skattebegrensingsregelen, gis det ett særfradrag for alder og uførhet på 18 360 kroner. Videre er trygdeavgiften på pensjonsinntekter 3 pst. mot 7,8 pst. for lønnsinntekter. Sammen med f.eks. AFP-ordningen, kan dette bidra til å svekke arbeidstilbudet, og til at reell pensjonsalder blir lavere enn den ellers ville vært. Utvalget foreslår derfor å oppheve særfradraget for alder og uførhet.

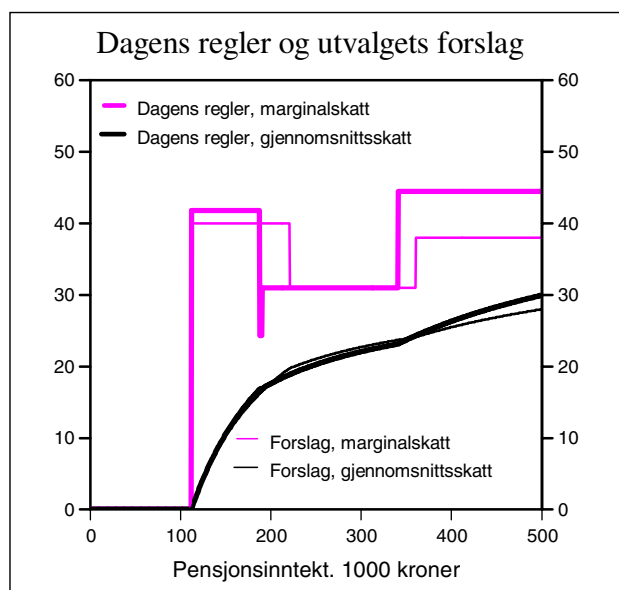
Dette vil kun øke skatten for pensjonister som i dag ikke skattlegges etter skattebegrensingsregelen.

Figur 8.10 viser marginal- og gjennomsnittsskatt for pensjonsinntekter med dagens regler og med utvalgets forslag.

Utvalgets samlede forslag innebærer at om lag 162 000 flere pensjonister vil komme inn under skattebegrensingsregelen. Det vil si at om lag 70 pst. av alle pensjonister kommer inn under regelen. For enslige vil grensen for når man går ut av skattebegrensingsregelen øke fra 184 800 kroner med dagens regler, til 210 610 kroner med utvalgets forslag. For ektepar med rett til ett særfradrag, øker tilsvarende grense fra 299 200 kroner til 329 960 kroner. Dette medfører en *reduksjon* i antallet enslige som kommer inn under skattebegrensingsregelen med om lag 69 000, mens det innebærer en *økning* i antall ektepar som kommer inn under skattebegrensingsregelen med om lag 56 000.

Tabellene 8.4 og 8.5 viser beregnet endring i skatt for hhv. enslige pensjonister og ektepar med alderspensjon, som kun mottar pensjonsinntekter, som kun har standardfradragene og særfradrag for alder, og som har en nettoformue under 200 000 kroner. I disse tabellene vil ikke lettelsen som følger av å avvikle formuestillegget i skattebegrensingsregelen, komme fram. I tabellene er det heller ikke tatt hensyn til utvalgets forslag om lettelser i formuesskatten og toppskatten, jf. kapittel 12. Utvalgets forslag til endringer i minstefradraget er inkludert i tabellene.

Tabellene viser at utvalgets forslag til endringer i minstefradraget og skattebegrensingsregelen innebærer en skattelettelse for både enslige pensjonister og alderspensjonistektepar som kommer inn under skattebegrensingsregelen. På grunn av avviklingen av særfradraget for alder, vil enslige pensjonister som ikke kommer inn under skattebegrensingsregelen etter dagens regler, få en isolert skatteskjerpelse på inntil 5 141 kroner. Flere pensjonister som ikke kommer inn under skatte-



Figur 8.10 Marginal- og gjennomsnittsskatt på pensjonsinntekt med 2003-regler og med utvalgets forslag. Enslig pensjonist med kun pensjonsinntekt. Prosent.

Kilde: Finansdepartementet og Skatteutvalget.

Tabell 8.4 Beregnet endring i skatt med utvalgets forslag ift. dagens regler (2003) for enslig pensjonist. Negative tall betyr skattelettelse. Kroner

Pensjon	Skatt med dagens regler	Endring med utvalgets forslag
110 000	0	0
120 000	3 300	0
130 000	7 480	-180
140 000	11 660	-360
150 000	15 840	-540
160 000	20 020	-720
170 000	24 200	-900
180 000	28 380	-1 080
190 000	32 143	-843
200 000	35 215	85
225 000	42 965	1 921
300 000	66 215	1 921

Kilde: Skatteutvalget.

Tabell 8.5 Beregnet endring i skatt med utvalgets forslag ift. dagens regler (2003) for alderspensjonistektepar. Negative tall betyr skattelettelse. Kroner

Samlet pensjon, halvdel på hver	Skatt med dagens regler	Endring med utvalgets forslag
180 000	0	0
200 000	7 535	- 2 885
250 000	28 435	-3 785
300 000	49 335	-4 685
350 000	62 143	1 781
400 000	75 571	1 053
450 000	91 071	-1 299
500 000	106 571	-1 299

Kilde: Skatteutvalget.

begrensningsregelen i dag, vil imidlertid omfattes av denne regelen etter utvalgets forslag, og vil dermed få redusert skatteskjerpelsen som følge av avviklingen av særfradraget for alder.

8.6.4 Utvalgets samlede forslag til forenklet fradragstruktur

Skattesystemet for lave inntekter er relativt komplisert, og virker til dels negativt på motivene for å arbeide. Utvalget foreslår derfor følgende endringer:

- Lønnsfradraget oppheves.
- Nedre grense i minstefradraget økes til 20 000 kroner, mens øvre grense økes til 57 200 kroner. Mellom nedre og øvre grense settes minstefradraget til 40 pst. av brutto lønns- og pensjonsinntekter inntil minstefradraget utgjør 26 000 kroner. For inntekter utover dette (dvs. over $26\,000/0,4 = 65\,000$ kroner) settes minstefradraget lik 20 pst. av inntekten inntil øvre grense i minstefradraget nås (dvs. over $57\,200/0,2 = 65\,000 = 221\,000$ kroner).
- Nedre grense i trygdeavgiften oppheves for alle over 17 år. Det vil i praksis si at den såkalte "frikortgrensen" oppheves. Endringen vil ikke ha betydning for lønnsinntakere med over 33 430 kroner i lønnsinntekt.
- Skattefri nettoinntekt for pensjonister mv. reduseres til 76 400 kroner for enslige, og 124 700 kroner for ektepar. Denne reduksjonen må ses i sammenheng med at minstefradraget øker.
- Formuestillegget i skattebegrensningsregelen oppheves.
- Avtrappingsraten i skattebegrensningsregelen reduseres fra 55 pst. til 50 pst.
- Særfradraget for alder og uførhet oppheves. Dette vil kun øke skatten for pensjonister som i dag ikke skattlegges etter skattebegrensningsregelen.

Kapittel 9

Alternativer for å integrere person- og selskapsbeskatningen

9.1 Innledning

Den store satsforskjellen i beskatningen av kapital- og arbeidsinntekter er en av hovedutfordringene ved dagens skattesystem. Blant annet som følge av de begrensningene internasjonal mobilitet legger på nivået på kapitalbeskatningen, beskattes kapitalinntekter med en flat og relativt lav sats, mens fordelingshensyn ivaretas gjennom en progressiv beskatning av lønns- og pensjonsinntekter. I 2003 er høyeste marginalsatt på lønnsinntekter 55,3 pst. eksklusiv og 64,7 pst. inklusiv arbeidsgiveravgift, mens kapitalinntekter skattlegges med 28 pst.

Delingsmodellen skal bygge bro mellom beskatningen av arbeidsinntekter og kapitalinntekter, og integrerer beskatningen av selskaper og personlige skattytere. Ved hjelp av delingsmodellen fastsettes en sjablonmessig avkastning av arbeid for personlig næringsdrivende og aktive aksjonærer, som ilegges trygdeavgift og eventuell toppskatt på lik linje med arbeidsinntekter opptjent i ansettelsesforhold.

Sjablonreglene i delingsmodellen er imidlertid ikke tilpasset dagens store satsforskjell mellom arbeids- og kapitalinntekter. Systemet motiverer til å la arbeidsinntekter framstå som kapitalinntekter, gjennom tilpasninger til eller omgørelser av delingsmodellen. Delingsmodellen har blitt både mer komplisert og mer lempelig siden den ble innført i 1992. Det er også innført et skille mellom såkalt liberale og ikke-liberale yrker, der skattereglene for liberale yrker er vesentlig strengere enn for ikke-liberale yrker. Dette er et uheldig brudd med kravet til *horisontal likhet*, dvs. at personer med samme reelle inntekt bør skattlegges likt, uavhengig av inntektens kilde. Videre svekkes de reelle fordelingsvirkningene av skattesystemet, og ikke minst skattesystemets legitimitet.

Som utvalget peker på i kapittel 5, kan det være grunn til å dempe ambisjonene om å utjevne inntekter mellom personer med høye og lave (person-)inntekter, og legge mer vekt på hensynet til horisontal fordeling. Det innebærer i praksis at en må dempe progressiviteten beskatningen av arbeidsinntekter. Utvalget foreslår i kapittel 8 å fjerne den ekstra arbeidsgiveravgiften på særlig

høye lønnsinntekter, samt å redusere toppskatten i begge trinn. Med utvalgets forslag blir marginals-katten noe under 50 pst. i trinn 1 og 54,3 pst. i trinn 2, når arbeidsgiveravgiften inkluderes.

Utvalget mener imidlertid at det i lys av de kraftige proveny- og fordelingsvirkningene verken er realistisk eller ønskelig å redusere marginals-katten på arbeidsinntekter så mye at delingsmodel-len uten videre kan oppheves. Utvalget tilrår heller ikke en økning av skattesatsen på alminnelig inntekt. Det vil være spesielt uheldig å øke skattesatsen på bedriftsoverskudd når andre land snarere reduserer denne.

Det vil dermed fremdeles være behov for en modell som integrerer beskatningen av selskaper og personer. Etter utvalgets syn står en da overfor to hovedalternativer: En delingsmodell etter dagens mønster kan videreføres, men med vesentlige innstramminger og en kraftig reduksjon i satsforskjellene, slik at det blir både vanskeligere og mindre lønnsomt å få arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter. Alternativt kan en øke skatten på (enkelte) kapitalinntekter slik at det skattemessig får liten betydning om arbeidsinntekten tas ut som lønn eller utbytte.

Utvalget har vurdert ulike modeller som innebærer økt skatt på kapitalinntekter, og som gjør det mulig å oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper:

- Dobbeltbeskatning av utbytte til personlige skattytere.
- Økt skatt på netto kapitalinntekter for personlige skattytere.
- Ulike modeller hvor aksjeavkastning over en beregnet alternativavkastning ilegges økt skatt. Skjermingen av alternativavkastningen kan skje på grunnlag av kapitalen i selskapet, som skissert i St.prp. nr. 1 (2000-2001) under navnet KAF-modeller (KAF-kildemodell og KAF-uttaksmodell). Alternativt kan skjermingen skje på aksjonærens hånd med utgangspunkt i aksjenes kostpris. Ekstraskatten ilegges da ved uttak av utbytte eller gevinst (aksjonærmodellen).
- Spare- og investeringsmodellen (SI-modellen). Denne innebærer at toppskattegrunnlaget utvides til å omfatte alle typer arbeids-, nærings- og

kapitalinntekter, mens investeringer i finans- og næringskapital kan trekkes fra.

I dette kapitlet gjør utvalget rede for hovedtrekkene og de viktigste fordelene og ulempene ved de enkelte modellene, samt bakgrunnen for utvalgets forslag til modell. Utvalget foreslår en utbytteskatt med skjerming basert på aksjens kostpris (aksjonærmodellen). Hovedomtalen av aksjonærmodellen er i kapittel 10. I kapittel 11 gjør utvalget nærmere rede for hvilke endringer som vil være nødvendig dersom delingsmodellen skal videreføres for alle virksomhetsformer.

9.2 Delingsmodellen

9.2.1 Bakgrunn

I gjeldende skattesystem er marginalsakten på kapitalinntekter vesentlig lavere enn marginalsakten på arbeidsinntekter. Hensyn til fordeling (vertikal likhet), nøytralitet (horisontal likhet) og proveny tilsier at det er behov for en integrasjon av person- og næringsbeskatningen. Skattesystemet vil neppe framstå som legitimt dersom det er relativt enkelt for personer med høye inntekter å tilpasse seg slik at gjennomsnittsskatten på deres inntekter i praksis blir lavere enn på lave og midtels lønnsinntekter (vertikal likhet). Det er heller ikke heldig at personer med samme type inntekter skattlegges ulikt avhengig av om inntekten deres skattlegges som lønnsinntekt eller som kapitalinntekt (horisontal likhet). Dette er bakgrunnen for at en innførte delingsmodellen for beskatning av næringsvirksomhet, som er en sjablonmetode for å fastsette arbeidsavkastningen for næringsdrivende og aktive eiere i aksjeselskaper.

Dersom satsforskjellene er tilstrekkelig små, er det ikke mye å tjene på å få arbeidsavkastningen skattlagt som kapitalinntekt. I så fall kunne en overlatt til den enkelte eier selv å fastsette hva som skal skattlegges som lønn, og så fikk det være opp til ligningsmyndighetene å gripe inn dersom de mente at lønnsuttaket var fastsatt for lavt. I praksis vil det imidlertid bli vanskelig å redusere satsforskjellen mellom kapital- og arbeidsinntekter så mye at dette er mulig. Ettersom det er trygderettigheter knyttet til opptjening av lønn, kan det også diskuteres om det prinsipielt sett er heldig å ha et system der aktive eiere og eventuelt næringsdrivende selv fastsetter sin lønn (og dermed sin pensjonsgivende inntekt).

I forbindelse med skattereformen av 1992, ble det vurdert to framgangsmåter for å hindre at

reell arbeidsavkastning skattlegges som kapitalinntekt. Det ene alternativet var å sørge for at uttak av næringsvirksomheten skattlegges om lag på samme måte som lønn (uttaksmodeller/utbytteskatt). Det andre alternativet var å skattlegge løpende all arbeidsavkastning om lag på samme måte, uavhengig av om den opptjenes gjennom innsats i egen virksomhet, eller utbetales som lønn (næringsinntekten deles i kapital- og arbeidsinntekt, etter inntektens kilde). Aarbakkegruppen karakteriserte forskjellene på de to modellene som følger:

- i. "Deling mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i næringen og den delen som tas ut til eget forbruk. En slik deling etter hvordan næringsinntekten anvendes vil gjøre det mulig å beskatte inntekt som går til privat forbruk og sparing forskjellig fra inntekt som spares i bedriften. Men den er ikke egnet til å skille personinntekt fra kapitalinntekt. Denne delingsordningen kan kalles "uttaksmodellen".
- ii. Deling mellom den delen av næringsinntekten som skriver seg fra den kapitalen som er investert i næringen og den delen som skriver seg fra andre faktorer, i første rekke den næringsdrivendes arbeidsinnsats. En slik deling etter kilden for inntekten gjør det mulig å beskatte kapitaldelen og persondelen av næringsinntekten forskjellig. Denne delingsmodellen kalles nedenfor "kildemodellen".

Med en flat, relativt lav skatt på kapitalinntekter og en progressiv beskatning av lønnsinntekter, er en kildebasert delingsmodell i prinsippet logisk, ettersom den tar sikte på å splitte næringsinntekten i hhv. arbeidsavkastning og kapitalavkastning. En slik delingsmodell kan selvsagt kun gjøres gjeldende for de som faktisk arbeider i sin egen virksomhet.

Fordi en ikke kan observere og fastsette arbeidsavkastningen direkte, må det benyttes en eller annen sjablonmetode for å finne arbeidsavkastningen. Spørsmålet blir om en skal fastsette arbeidsavkastningen eller kapitalavkastningen først. I gjeldende system fastsettes kapitalavkastningen først.

Det vises til kapittel 11 for en nærmere beskrivelse av delingsmodellen.

9.2.2 Vurdering av delingsmodellen

Delingsmodellen innebærer en formell likebehandling av arbeidsavkastning i og utenfor næring, ved

at det blir beregnet en personinntekt som blir ilagt trygdeavgift og eventuell toppskatt. Dagens delingsmodell har imidlertid flere svakheter, noe som medfører at en ikke oppnår en slik likebehandling i praksis. For det første er delingsmodellen en sjablonmodell, og vil som sådan aldri være helt treffsikker. For det andre er det for enkelt å tilpasse seg bort fra den, og en eventuell videreføring av delingsmodellen ville etter utvalgets syn kreve vesentlige innstramminger. For det tredje tåler ikke delingsmodellen, heller ikke i oppstrammet form, særlig store satsforskjeller mellom arbeid og kapital.

Etter delingsmodellen beregnes det bare personinntekt for aktive eiere i selskaper når disse oppfyller delingsmodellens eierkrav. Eierkravet kan gi store terskeeffekter. En kan for eksempel tenke seg tilfeller der to aksjonærer arbeider i hver sin virksomhet, men der den ene har en eierandel som er litt over 2/3 mens den andre har litt under. Eierne kan da få svært ulik skatt, selv om den underliggende forskjellen mellom dem ikke nødvendigvis er så stor. Aktive eiere kan i praksis unndra seg personinntektsbeskatning av faktisk arbeidsinntekt ved å ta inn passive eiere i selskapet.

Problemet med tilpasninger forsterkes av den store satsforskjellen i skattleggingen av arbeids- og kapitalinntekter, som gjør at motivene for å omdanne arbeidsinntekt til kapitalinntekt er sterke. Gjeldende delingsmodell er etter utvalgets vurdering sterkt preget av at satsforskjellene er for store (opptil 36,7 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift), samtidig som det er relativt enkelt å få lønnsinntekter skattlagt som kapitalinntekter ved å opprette et aksjeselskap der en tar inn en passiv eier slik at en unngår deling. Dette er trolig en viktig årsak til at andelen aksjeselskaper som er underlagt deling har falt vesentlig (fra 52 pst. i 1992 til 46 pst. i 1994 og videre til 32 pst. i 2000).

Reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt er også blitt gunstigere enn i den opprinnelige modellen, spesielt for aktive i såkalt ikke-liberale yrker. Blant de som i dag fortsatt er aktive eiere i aksjeselskaper, har nesten 80 pst. negativ beregnet personinntekt (en økning fra 65 pst. i 1992). Av disse er det kun 3,5 pst. som har en positiv beregnet personinntekt som er høyere enn 300 000 kroner.

Også for personlig næringsdrivende er det en betydelig andel som har negativ beregnet personinntekt eller en positiv beregnet personinntekt som er lavere enn 300 000 kroner. Det er svært få delingspliktige virksomheter som gir en positiv beregnet personinntekt på over 1 mill. kroner pr. eier. Utvalget antar derfor at delingsmodellen i

mange tilfeller gir en for lav fastsettelse av arbeidsavkastningen. Samtidig er det grunn til å anta at de fleste som ville fått høy beregnet personinntekt fra selskaper, har tilpasset seg slik at de ikke lenger er delingspliktige.

En videreføring av delingsmodellen ville kreve en vesentlig reduksjon i satsforskjellene, slik at det blir mindre lønnsomt å unngå deling. Etter utvalgets syn bør ikke satsforskjellen være større enn 15-20 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Til sammenligning vil en full opphevelse av toppskatten gi en satsforskjell på 15,5 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift. Med utvalgets forslag til reduksjoner i toppskatten og arbeidsgiveravgiften, jf. kapittel 8, blir satsforskjellen 19,8 prosentpoeng eksklusiv og 26,2 prosentpoeng inklusiv arbeidsgiveravgift. Dersom delingsmodellen skal videreføres, bør med andre ord de høyeste skattesatsene på lønn reduseres ytterligere. I lys av de fordelingspolitiske målene en har tillagt personbeskatningen, mener utvalget at det vil bli svært vanskelig å få gjennomført en tilstrekkelig satsreduksjon til at delingsmodellen kan fungere tilfredsstillende for aksjeselskaper.

Utvalget er også skeptisk til om en vil få tilstrekkelig stabilitet med en forbedret og strammere delingsmodell, ikke minst i lys av erfaringene med gjeldende delingsmodell. Delingsmodellen har blitt endret en rekke ganger siden den ble innført i 1992, hovedsakelig som følge av innspill fra næringslivet. De aller fleste endringene har vært i lempelig retning, jf. oppstillingen av endringer i kapittel 11. Utvalget mener en eventuell videreføring krever en enda strammere modell enn den Finansdepartementet opprinnelig foreslo ifm. skattereformen. Det kan være svært vanskelig å oppnå bred aksept for en så stram delingsmodell, og utvalget frykter at den i så fall fortsatt vil være et ustabil element i skattesystemet.

Utvalget går på denne bakgrunn ikke inn for å videreføre gjeldende delingsmodell for aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper. Dersom det likevel skulle være ønskelig å videreføre den, peker utvalget i kapittel 11 på nødvendige endringer i modellen. For at anslaget på den reelle arbeidsavkastningen skal bli mer realistisk, vil det være nødvendig å

- stramme inn reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt
- gjøre det vanskeligere å tilpasse seg ut av delingsmodellen
- oppheve skillet mellom liberale og ikke-liberale yrker.

Utvalget anbefaler blant annet følgende konkrete

endringer i delingsmodellen ved en eventuell videreføring for aksjeselskaper:

- eierkravet senkes til 50 pst.
- 300-timersregelen for ikke-liberale yrker oppheves
- identifikasjonsreglene for ikke-liberale yrker strammes inn til tilsvarende de som gjelder for liberale yrker
- lønnsfradraget strammes inn
- takreglene forenkles ved at det innføres et felles tak på 2,5 - 4 mill. kroner for alle virksomheter
- avskrivbare driftsmidler fastsettes til skattemessig verdi, mens ikke-avskrivbare eiendeler fastsettes til det høyeste av kostpris og ligningsverdi.

Ved en videreføring av en slik strammere delingsmodell, må en akseptere at det kan bli et større skille mellom delte og ikke-delte selskaper enn i dag. Videre kan antall tilfeller der delingsmodellen gir en urimelig høy arbeidsavkastning øke. Virkningen av dette kan i noen grad begrenses ved at en beholder visse skjermingsregler for å unngå at beregnet personinntekt blir for høy, fortrinnsvis ved en eller annen form for takregler. Disse takene bør ikke settes for lavt, ettersom det vil føre til at personer med høy arbeidsavkastning vil tjene mye på å bli delingspliktig.

Utvalget foreslår at delingsmodellen videreføres inntil videre for enmannsforetak, men også her er det behov for visse innstramminger i regelverket. Det vises til nærmere omtale av dette i kapittel 11.

9.3 Utbytteskatt uten skjerming

9.3.1 Innledning

Utbytteskatt uten noen form for skjerming kan delvis begrunnes med at en ønsker at uttak fra næringsvirksomheten skal skatlegges om lag på samme måte som lønn, for å unngå at avkastning fra arbeid i egen virksomhet skatlegges vesentlig lempeligere enn lønn. Utbytteskatt uten skjerming gir imidlertid ikke formell skattemessig likebehandling av arbeidsavkastning. Det skyldes for det første at lønn skatlegges når den betales (kontantprinsippet), mens arbeidsavkastning i næringsvirksomhet først vil bli skatlagt når den tas ut av virksomheten som utbytte. For det andre vil alle uttak i utgangspunktet skatlegges likt, uavhengig av om inntekten stammer fra arbeidsavkastning eller kapitalavkastning. En må dermed ikke skille mellom aktive og passive eiere, slik som i gjeldende delingsmodell. Aktive aksjonærer kan imidlertid ta ut lønn av selskapet dersom de skulle ønske det.

Boks 9.1 Utbytteskatt og valget mellom tilbakehold av overskudd eller utbytteutdeling

Det kan vises at utbytteskatt ikke påvirker aksjonærens valg mellom å holde overskudd tilbake i selskapet eller ta det ut som utbytte. Anta at aksjonæren avstår fra én krone etter utbytteskatt i periode 1, slik at selskapet har $1/(1-\theta)$ tilgjengelig for investeringer, der θ er utbytteskattesatsen. Investeringen gir en avkastning etter selskapskatt på $r(1-t)/(1-\theta)$. I periode 2 tar aksjonæren ut alt og må betale utbytteskatt, slik at han sitter igjen med $(1+r(1-t)/(1-\theta))(1-\theta) = 1+r(1-t)$ etter skatt.

Dersom aksjonæren alternativt mottar 1 krone i utbytte etter utbytteskatt i periode 1 og investerer dette i husholdningssektoren, sitter han igjen med $1+r(1-t)$ i periode 2, dvs. samme beløp som dersom han i stedet hadde valgt å avstå fra utbyttet i periode 1 og ta det ut i periode 2.

En intuitiv forklaring på dette er at avkastningen etter skatt som selskapet oppnår på den sparte utbytteskatten i periode 1, blir gjenstand for utbytteskatt i periode 2. Utbytteskatten på denne "skattekreditten" tilsvarer nøyaktig den

avkastningen etter skatt aksjonæren "går glipp av" på den utbytteskatten han betaler i periode 1 i det siste alternativet.

En alternativ måte å vise dette på er å sammenlikne en situasjon med og uten utbytteskatt i de to alternativene:

Dersom det betales ut 1 krone i utbytte og det ikke er utbytteskatt, vil aksjonæren i periode 2 sitte igjen med $1+r(1-t)$. Med utbytteskatt reduseres dette beløpet med $\theta_1(1+r(1-t))$, dvs. utbytteskatten i periode 1 og avkastningen etter skatt på denne.

Hvis den ene kronen alternativt holdes tilbake i bedriften, vil aksjonæren i periode 2 kunne ta ut $1+r(1-t)$ i utbytte i en situasjon uten utbytteskatt. Hvis vi innfører utbytteskatt, vil beløpet han mottar reduseres med $\theta_2(1+r(1-t))$, dvs. utbytteskatten på det tilbakeholdte overskuddet og avkastningen av dette etter skatt.

Så lenge utbytteskattesatsen er den samme i de to periodene, dvs. $\theta_1 = \theta_2$, er de to alternativene ekvivalente for aksjonæren.

Etter gjeldende regler skatlegges inntekt opp-tjent i aksjeselskap som alminnelig inntekt med en skattesats på 28 pst. Selskapet får ikke fradrag for utdelt utbytte, og utbyttet inngår i alminnelig inntekt for mottakeren. Når utdelende selskap er skattepliktig til Norge, vil mottakeren få fradrag i skatt (godtgjørelse) som tilsvarende den skatten selskapet har betalt på det utdelte utbyttet (28 pst.). Samlet skatt på selskapsinntekter som deles ut som utbytte, er dermed 28 pst.

Med utbytteskatt uten skjerming for aksjonæ-

ren, vil utbytter inngå i alminnelig inntekt for mottaker uten fradrag (godtgjørelse) for den skatten som er betalt av selskapet. Skatten på selskapsoverskudd som deles ut som aksjeutbytte, vil dermed øke fra 28 pst. til 48,16 pst. $(28 + (1-0,28) * 28)$. Med en tilpasset satsstruktur for lønnsinntekter, slik at det skattemessig har liten betydning om en tar ut arbeidsavkastning som lønn eller utbytte, vil det med en utbytteskatt uten skjerming ikke lenger være nødvendig å skille mellom aktivt og passivt eierskap, og delingsmodellen kan avvikles for

Boks 9.2 Utbytteskatt uten skjerming og nøytralitet ift. investeringer og finansieringsformer

Med kapitalkostnaden menes den avkastningsraten et prosjekt må gi for å finansiere bruken av kapital i prosjektet. Et selskap kan benytte tre ulike finansieringskilder: Gjeld, ny aksjekapital (emisjon) eller bruk av interne midler (tilbakeholdt overskudd). I praksis vil mange investeringer finansieres ved en kombinasjon av disse. Det er også klart at bedrifter i ulike faser, vil ha ulik tilgang til disse finansieringsformene. Gitt at de ulike finansieringsformene har ulik kostnad, vil et selskap først søke å finansiere mest mulig av prosjektet ved hjelp av den rimeligste finansieringsmetoden, så den nest rimeligste osv. Man kan derfor se for seg at gjennomføringen av en investering er avhengig av kostnaden på marginen ved den dyreste finansieringsmåten som må benyttes, hvilket tilsvarende den marginale investors avkastningskrav.

I økonomisk litteratur er det gjennomført ulike analyser av hvordan dobbeltbeskatning av utbytte påvirker kapitalkostnaden. Mye tyder på at slik beskatning vil øke kapitalkostnaden i størst grad for prosjekter som helt eller delvis finansieres ved aksjeemisjoner, men også ha effekter på kapitalkostnaden ved bruk av interne midler (tilbakeholdt overskudd). Dette vil gi føringer på viktige realøkonomiske størrelser som investeringsnivå, sammensetning av investeringer (og derav næringsstruktur) samt bedriftenes soliditet.

Beskatning av utbytte på investors hånd vil virke forskjellig for bedrifter hvor aksjene omsettes i internasjonale finansmarkeder, sammenlignet med virkningen for bedrifter som primært finansieres av innenlandsk kapital, dersom utbytteskatten kun omfatter norske investorer. Bedrifter med tilgang på internasjonal kapital vil i prinsippet ikke få økt sine finansieringskostnader av en utbytteskatt. Dette fordi kapitalavkast-

ningskravet til den marginale investor i så fall vil være bestemt på verdensmarkedet. Derimot vil en utbytteskatt øke avkastningskravet for norske investorer slik at selskaper som er avhengig av norsk kapital vil få økte finansieringskostnader på marginen. Dette kan medføre at investeringer som er lønnsomme før en utbytteskatt, ikke vil være lønnsomme etter en utbytteskatt. Det kan dermed oppstå et samfunnsøkonomisk tap som følge av at samfunnsøkonomiske lønnsomme investeringer ikke gjennomføres. Dette vil også kunne vri eiersammensetningen mot større grad av utenlandsk eierskap til norske bedrifter.

Dersom bedrifter i ulik grad er utsatt for kredittrasjonering av banker vil en utbytteskatt medføre at de stilles overfor ulike avkastningskrav for sine investeringer. Nyetablerte bedrifter er trolig i større grad avhengig av norsk egenkapital som finansieringskilde enn større børsnoterte selskaper med tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, mer etablerte kundeforhold til finansinstitusjoner og interne midler. Siden en full utbytteskatt øker kapitalkostnaden ved aksjeemisjon i forhold til gjeldsfinansiering, vil etablerte bedrifter i så fall kunne gjennomføre prosjekter med lavere avkastning enn nykommere. På denne måten vil en utbyttebeskatning kunne føre til at mindre lønnsomme prosjekter blir foretrukket fremfor mer lønnsomme prosjekter pga. dens virkning på kapitalkostnaden ved ulike finansieringsmåter. Dette vil skape problemer for nyskaping i næringsvirksomheten.

Gitt at utbyttebeskatning påvirker kapitalkostnaden ved ulike finansieringsformer, vil også bedriftenes soliditet kunne bli redusert, dvs. at gjeldsandelen øker på bekostning av egenkapitalandelen.

aksjeselskaper. Dette oppnår en med utvalgets forslag til satsstruktur i personbeskatningen, jf. kapittel 8, som bl.a. innebærer at marginalskattesatsen på lønn blir om lag den samme som marginalskatten på aksjeutbytte. En utbytteskatt uten skjerming vil også slå fordelingsmessig positivt ut, ettersom hoveddelen av aksjeutbytter og gevinster tilfaller personer med høye inntekter.

På den annen side kan en utbytteskatt uten skjerming ha uheldige effektivitetsvirkninger og lede til nye omgøelser. En utbytteskatt uten skjerming gjør det isolert sett mer lønnsomt å finansiere investeringer med lån eller tilbakeholdt overskudd framfor tilførsel av ny aksjekapital, og virker dermed ikke nøytralt ift. finansieringsformer, jf. boks 9.1. Utbytteskatten kan derfor bidra til reduserte investeringer når disse er avhengig av tilgang på ny aksjekapital. I tillegg kan eiersammensetningen i norsk næringsliv påvirkes som følge av at gjeldende godtgjørelsesmetode kun gjelder norske aksjonærs plasseringer i norsketablerte selskaper.

De potensielle problemene med en utbytteskatt uten skjerming er trolig større for bedrifter som må finansiere investeringer primært i det innenlandske kapitalmarkedet. For investeringer som kan finansieres i det internasjonale kapitalmarkedet, er det lønnsomheten av selve investeringen etter bedriftsbetalt skatt, men før utbytteskatt, som har betydning for hvorvidt den blir finansiert eller ikke. Det er derfor usikkert hvor stor betydning innføring av en utbytteskatt uten skjerming vil ha for det norske egenkapitalmarkedet. Utvalget legger imidlertid vekt på at en utbytteskatt uten skjerming særlig kan ramme mindre og nyetablerte virksomheter som ikke har tilgang til internasjonale kapitalmarkeder og som ikke har etablerte forbindelser på lånemarkedet.

Utvalget legger også vekt på at en utbytteskatt uten skjerming i noen grad kan føre til redusert kapitalflyt, selv om en utbytteskatt i prinsippet ikke påvirker valget mellom å ta ut utbytte eller holde overskudd tilbake i bedriften, jf. boks 9.2. Ett av formålene med skattereformen i 1992 var å bidra til økt kapitalmobilitet mellom bedrifter, og mellom husholdninger og bedrifter. Utbyttene har økt kraftig etter skattereformen, noe som kan være et tegn på en slik økt kapitalmobilitet, og det er sannsynlig at dette delvis er et resultat av at dobbeltbeskatningen av aksjeutbytter ble opphevet. Det er dermed en fare for at innføring av full skatt på utbytte igjen vil kunne føre til innlåsing av kapital i etablerte virksomheter.

Utvalget vil på denne bakgrunn ikke anbefale å innføre en utbytteskatt uten skjerming. Nedenfor gis likevel en vurdering av hvordan en slik utbytte-

beskatning kan utformes, og enkelte problemstillinger som ville oppstå, bl.a. om utbytte skal dobbeltbeskattes også mellom aksjeselskaper, forholdet til gevinstbeskatningen, forholdet til utlandet, og omgåelsesmuligheter.

9.3.2 Hvem modellen skal gjelde for

Modellen bør omfatte alle utbytter til personlige aksjonærer i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper. Videre bør modellen gjelde for utdelinger fra likestilte selskaper, dvs. selskaper som lignes som aksjeselskaper. Dette innebærer at utdelinger fra sparebanker, andelslag, aksjefond, gjensidige forsikringsselskap og samvirkelag vil omfattes.

En utbytteskatt uten skjerming kan i utgangspunktet innføres både for utbytter som deles ut til fysiske aksjonærer, og for utbytter som deles ut mellom aksjeselskaper. Dersom det innføres skatt på utbytter også for selskapsaksjonærer, vil det kunne oppstå kjedebeskatning ved at det samme utbyttet i realiteten skattlegges flere ganger. Slik kjedebeskatning kan f.eks. oppstå når et selskap deler ut utbytte til et annet selskap, og det mottakende selskap deretter deler ut det mottatte utbyttet til sine aksjonærer. Dette vil medføre en større skattebelastning for utbytter som deles ut via flere aksjeselskaper, enn for utdelinger som foretas direkte fra et aksjeselskap til fysiske aksjonærer. Et slikt skattesystem vil ha uheldige virkninger bl.a. for etablerte konsernstrukturer, og kan gi et incitament til å omorganisere eierstrukturen slik at kapitalen kan flyttes fra en virksomhet til en annen uten å gå veien om kjedebeskatning. Det vil også kunne påvirke etableringen av nye selskapsstrukturer.

I kapittel 10 har utvalget konkludert med at en bør unngå kjedebeskatning ved innføring av aksjonærmodellen. Etter utvalgets oppfatning er det minst like viktig å unngå den kjedebeskatning som oppstår ved full dobbeltbeskatning av utbytte, fordi de økonomiske konsekvensene av utbytteskatt uten skjerming er større enn med skjerming. Det vises for øvrig til omtalen under avsnitt 10.4.2.

Utbytte fra utenlandske selskaper til norske aksjonærer skattlegges i dag med en skattesats på 28 pst., slik at modellen ikke vil medføre noen endringer for disse aksjonærene. Når det gjelder utbytter fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer, kan Norge ilegge en kildeskatt på inntil 25 pst. Utvalget foreslår ingen endringer i dette, selv om likebehandling kan tilsi at skattesatsen økes til 28 pst.

Utbytteskattmodellen vil ikke være direkte anvendelig for deltakerlignede selskaper da det

etter dagens regler ikke er noe system for å identifisere uttak fra slike selskaper. Hensynet til skattemessig nøytralitet mellom virksomhetsformer taler for å innføre en form for uttaksmodell også for deltakerlignede selskaper. Det vil imidlertid ikke være mulig å innføre en ekstra skatt på utbytter i slike selskaper uten at det foretas endringer i lovgivningen for disse. Tilsvarende problem gjelder for enmannsforetak. I avsnitt 10.4.3 drøfter utvalget disse spørsmålene i forhold til aksjonærmodellen. Som for aksjonærmodellen bør det vurderes å innføre uttaksregler for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak dersom man vil innføre full dobbeltbeskatning av utbytte fra aksjeselskaper.

9.3.3 Forholdet til gevinstbeskatningsreglene

Ved innføring av utbytteskatt uten skjerming for personlige aksjonærer, bør gevinstreglene for aksjer tilpasses slik at en oppnår mest mulig symmetri i beskatningen av utbytter og aksjegevinster.

Et alternativ til å ta ut utbytte fra et selskap, er å holde overskuddet tilbake i selskapet, for deretter å ta det ut som aksjegevinst. Tilbakeholdte overskudd vil i prinsippet reflekteres i aksjenes verdi, og realiseres ved salg av aksjene. RISK-reglene er innført for å skape symmetri mellom utbytte- og aksjegevinstbeskatningen, og skal sikre at overskudd beskattes likt, uavhengig av om det tas ut som utbytte eller holdes tilbake i selskapet. RISK-reglene innebærer at aksjonærens inngangsverdi reguleres med tilbakeholdt, skattlagt kapital i selskapet. Målsetningen med RISK-systemet, sammen med godtgjørelsessystemet, er å hindre dobbeltbeskatning av inntekt opptjent i aksjeselskaper.

Dersom aksjegevinster bare skatlegges med en sats på 28 pst., mens utbytte beskattes med totalt 48,1 pst., vil det lønne seg å ta ut overskudd som aksjegevinster i stedet for som utbytte. Ved en eventuell videreføring av RISK for personlige aksjonærer bør en derfor tilpasse RISK-reguleringen slik at en oppnår skattemessig nøytralitet mellom utbytter og gevinster. Med en skattesats på 28 pst. på utdelte utbytter, innebærer det i utgangspunktet at kun 72 pst. av det tilbakeholdte overskuddet skal legges til inngangsverdien gjennom RISK-regulering. En slik RISK-regulering vil sikre nøytralitet mellom utbytte og gevinst dersom aksjen selges til noen som er skattepliktig i Norge.

Det er imidlertid ikke opplagt at en bør videreføre RISK-reglene for personlige aksjonærer dersom en innfører dobbeltbeskatning av utbytte. Det

skyldes at en videreføring av RISK-reglene kan gi motiver til å holde tilbake overskudd dersom en senere kan ta ut overskuddet ved å selge aksjene til en utenlandsk aksjonær eller skattefri institusjon.

Problemstillingen illustreres i tabell 9.1, som viser samlet avkastning etter skatt når overskuddet tas ut dels som utbytte og dels som gevinst, med og uten RISK-regulering og med hhv. norsk og utenlandsk kjøper. Hvor mye aksjonæren får for aksjene, vil avhenge av om kjøper må betale utbytteskatt. En kjøper som må betale utbytteskatt, vil i prinsippet kun være villig til å betale verdien av aksjene etter (framtidig) utbytteskatt. I dette tilfellet må gevinsten som skyldes tilbakeholdte overskudd, være skattefri for selgeren (gjennom en RISK-regulering) for at aksjonæren skal være indifferent mellom å ta ut overskuddet som utbytte eller gevinst. I fravær av utbytteskatt, for eksempel dersom aksjene selges til en utenlandsk kjøper som ikke betaler utbytteskatt, vil derimot en krone i tilbakeholdt overskudd i selskapet øke verdien av aksjene tilsvarende. I dette tilfellet må en oppheve RISK-reglene for å sikre likebehandling mellom utbytte og gevinst. Dersom en velger å beholde et justert RISK-system, vil det være mer lønnsomt å ta ut overskudd i selskapet som gevinst enn som utbytte, dersom aksjene kan selges til utenlandsk kjøper.

I eksemplet forutsettes anskaffelsessummen for aksjene lik null. Aksjene gir en årlig avkastning på 70. Gevinst ved salg i år 3 skyldes utelukkende tilbakeholdt overskudd.

På denne bakgrunn antar utvalget at det vil være vanskelig å skape full symmetri mellom utbytte- og gevinstbeskatningsreglene dersom det innføres utbytteskatt uten skjerming for personlige aksjonærer. For at det ikke skal være mulig å unngå utbytteskatten ved å selge aksjene til en utlending eller skattefri institusjon, antar utvalget at en bør oppheve RISK-reglene selv om det skaper en viss ikke-nøytralitet mellom utbytte og gevinst ved salg til en som er skattepliktig i Norge.

Uttak av overskudd som gevinst framfor utbytte kan gjøres ved at selskapet kjøper tilbake egne aksjer, ved innløsning av enkeltaksjer eller ved likvidasjon av selskapet. Innløsning av enkeltaksjer og oppgivelse av aksjer ved likvidasjon av selskapet, anses som realisasjon, jf. skatteloven § 10-37. Likeledes anses aksjonærers salg av aksjer til selskapet som realisasjon. Det vederlaget aksjonæren får fra selskapet i slike tilfeller, vil da som hovedregel bli beskattet etter gevinstbeskatningsreglene og ikke etter utbytteregele. Realiteten i slike tilfeller er imidlertid at aksjonæren, på samme måte som

Tabell 9.1

	År 1	År 2	År 3	Sum
Overskudd etter selskapskatt	70	70	70	
<i>Alt overskudd (70) deles løpende ut som utbytte</i>				
Utbytteskatt	19,6	19,6	19,6	58,8
Gevinstskatt				0
Verdi etter skatt	50,4	50,4	50,4	151,2
<i>Overskuddet tas ut dels som utbytte (årlig 30) og dels som gevinst (årlig 40)</i>				
<i>Ikke RISK-regulering, norsk kjøper:</i>				
Aksjonæren får en gevinst på 86,4 ved utgangen av år 3				
Utbytteskatt	8,4	8,4	8,4	25,2
Gevinstskatt			24,2	24,2
Verdi etter skatt	21,6	21,6	83,8	127
<i>Justert RISK, norsk kjøper:</i>				
Aksjonæren får en gevinst på 86,4 ved utgangen av år 3. Årlig RISK-beløp er 28,8 (0,72x40)				
Utbytteskatt	8,4	8,4	8,4	25,2
Gevinstskatt			0	0
Verdi etter skatt	21,6	21,6	108	151,2
<i>Ikke RISK, utenlandsk kjøper:</i>				
Aksjonæren får en gevinst på 120 ved utgangen av år 3				
Utbytteskatt	8,4	8,4	8,4	25,2
Gevinstskatt			33,6	33,6
Verdi etter skatt	21,6	21,6	108	151,2
<i>Justert RISK, utenlandsk kjøper:</i>				
Aksjonæren får en gevinst på 120 ved utgangen av år 3. Årlig RISK-beløp er 28,8 (0,72x40)				
Utbytteskatt	8,4	8,4	8,4	25,2
Gevinstskatt			9,4	9,4
Verdi etter skatt	21,6	21,6	132,2	175,4

ved utbytte, får utdelt kapital fra selskapet. Utdeling i forbindelse med innløsning av aksjer kan for eksempel skje ved at aksjer innløses forholdsmessig, noe som for aksjonærene vil ha tilsvarende økonomisk virkning som en utbytteutdeling. Det vil dermed kunne oppstå et press mot tilpasninger der utdelinger til aksjonærene forsøkes omgjort til aksjegevinster. Dette tilsier at aksjonærens avkastning bør skattlegges likt uavhengig av om den tas ut som utbytte eller som aksjegevinst, noe som vil oppnås dersom RISK-reglene oppheves.

I og med at det ikke skal foretas endringer i utbyttebeskatningen mellom selskapsaksjonærer,

må dagens RISK-system opprettholdes for selskapsaksjonærer.

9.3.4 Omgåelses- og tilpasningsmuligheter

Etter gjeldende regler er det ikke så viktig å skille skattemessig mellom tilfeller der selskaper er egenkapitalfinansiert eller finansiert med lån fra aksjonær til selskapet. Innføring av en modell med utbytteskatt uten skjerming vil kunne gi aksjonærer incentiver til å yte lån til virksomheten framfor å skyte inn egenkapital, for å ta ut overskudd som renter i stedet for utbytte. Renter vil bli skattlagt på

aksjonærens hånd, men vil være en fradragsberettiget kostnad for selskapet. Resultatet er at utbetalingen bare blir skattlagt én gang som alminnelig inntekt.

I avsnitt 10.5.1 har utvalget drøftet dette i forhold til aksjonærmodellen. Ved innføring av full dobbeltbeskatning av utbytte, må en på tilsvarende måte som omtalt i avsnitt 10.5.1 vurdere om det skal innføres særlige regler for lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper.

9.4 Ekstra skatt på netto kapitalinntekter

9.4.1 Innledning

Utvalget har også vurdert en modell der *alle* kapitalinntekter skattlegges med en høyere sats på personlige skattyteres hånd. Modellen har mange likhetstrekk med en utbytteskatt uten skjerming, men med den fordelen at en likebehandler utbytte og andre kapitalinntekter. Den største andelen av netto kapitalinntekter tilfaller personer med de høyeste inntektene. I 2000 hadde eksempelvis de 10 pst. med høyest skattepliktig inntekt i befolkningen om

lag 70 pst. av alle positive netto kapitalinntekter, jf. boks 9.3.

9.4.2 Skattegrunnlaget

Modellen innebærer at en innfører et særskilt skattegrunnlag for netto kapitalinntekter i form av utbytte, gevinster, overskudd fra næring, renter mv. Dette kommer i tillegg til skatt på alminnelig inntekt, toppskatt og medlemsavgift til folketrygden. Negativ nærings- og kapitalinntekt vil ikke kunne redusere andre skattegrunnlag.

Utvalget antar at det vil være rimelig å anvende *netto* nærings- og kapitalinntekt som skattegrunnlag. Bruttoinntekten kan være høy uten at dette gjenspeiler en høy disponibel inntekt, og det vil derfor kunne bryte med skatteevneprinsippet om en skulle legge bruttoinntekten til grunn. Med netto nærings- og kapitalinntekt menes netto næringsoverskudd/underskudd og kapitalinntekter som utbytte, renteinntekter, gevinster mv. fradrett gjeldsrenter, tap mv. inntil summen av brutto kapitalinntekt.

Det bør være adgang til å framføre eventuell negativ netto nærings- og kapitalinntekt til senere år for å redusere grunnlaget for beregning av eks-

Boks 9.3 Sammensetningen av kapitalinntekter

Tabell 9.2 viser sammensetningen av kapitalinntekter og -utgifter ifølge selvangivelsesstatistikken for personer i 2000.

Tabell 9.2 Sammensetningen av kapitalinntekter og fradrag 2000

	Mrd. kroner
<i>Inntekter</i>	<i>141</i>
Næringsinntekter	52
Inntekt/gevinst fast eiendom	12
Renteinntekter (bank, obligasjoner mv.)	29
Utbytte og gevinst fra aksjer	48
<i>Frdrag</i>	<i>68</i>
Gjeldsrenter	57
Realisasjonstap (bolig, aksjer mv.)	3
Spesielle frdrag knyttet til kapital/ næringsvirksomhet ¹	8
<i>Netto kapitalinntekter:</i>	<i>73</i>

¹ Sjømanns- og fiskefradrag, landbruksfradrag, IPA mv.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Drøyt halvparten av alle nordmenn over 17 år hadde i 2000 positiv netto kapitalinntekt på til sammen 115 mrd. kroner, mens den resterende knappe halvdel hadde negative netto kapitalinntekter på til sammen 42 mrd. kroner. For 1998 var de tilsvarende tallene hhv. 83 mrd. kroner og 34 mrd. kroner, mens de i 1999 var 92 mrd. kroner og 41 mrd. kroner. Økningen fra 1998 til 2000 i positiv netto kapitalinntekt skyldes hovedsakelig økte aksjeutbytter og -gevinster.

Netto kapitalinntekter er skjevt fordelt i befolkningen. I 2000 tilfalt om lag 68 pst. av alle positive netto kapitalinntekter personer i den øverste inntektsdesilen (79 av 115 mrd. kroner). I 1998 og 1999 var den tilsvarende andelen om lag 62 pst.

tra skatt på slike inntekter. Å tillate framføring er best i samsvar med symmetriprinsippet.

9.4.3 Forholdet til gevinstbeskatningen

Utvalget antar at en bør oppheve RISK-reglene for personlige skattytere, jf. avsnitt 9.3.3 for en nærmere omtale.

9.4.4 Vurdering av modellen

Økt skatt på netto kapitalinntekter vil redusere forskjellsbehandlingen av lønnsinntekter og andre inntekter, noe som i prinsippet kan gi grunnlag for å oppheve delingsmodellen fullt ut. Dersom en slik modell innføres, bør netto kapitalinntekter ilegges toppskatt. Det kan synes naturlig at innslagspunktet og satsen for toppskatten tilsvarer toppskatten for lønnsinntekter. Det er en forutsetning at toppskatten i et slikt system ikke er sterkt progressiv, men at den må ilegges i et eller maksimalt to intervaller hvor høyeste sats ikke overstiger 10 – 12 pst.

For å oppnå nøytralitet mellom person- og kapitalinntekter, bør det overveies å ilegge også netto kapitalinntekter trygdeavgift etter samme sats som for lønnsinntekter. Dette kan begrunnes med at personer som lever av kapitalinntekter også har nytte av folketrygdens ytelser. En øvre grense (i størrelsesorden 34G) vil skjerme personer med høye kapitalinntekter.

For at ikke modellen skal gi en for stor gjennomsnittlig skjerpelse av kapitalbeskatningen, forutsettes en full avvikling av formuesskatten. En 10 pst. toppskatt på kapitalinntekter vil være det samme som 1 pst. formuesskatt når avkastningen av investeringen er 10 pst. og formuesverdsettelsen svarer til full nominell verdi. På høyere avkastning vil toppskatten gi større proveny, mens det vil være motsatt ved lavere avkastning.

Flertallet i utvalget mener imidlertid at det vil være uheldig å innføre en progressiv beskatning av kapitalinntekter, fordi det innebærer at verdien av gjeldsrentefradraget og andre fradrag vil avhenge av hvilken marginalsatt skattyteren står overfor. Dette kjennetegnet det systemet en valgte å gå bort fra i skattereformen 1992. Utvalget vil også peke på at økt gjeldsrentefradrag vil øke den implisitte subsidieringen av investering i egen bolig, med mindre det innføres begrensninger i gjeldsrentefradraget.

En høyere skattesats på netto kapitalinntekter for personer enn for selskaper, vil videre kunne skape tilpasningsmuligheter mellom personer og aksjeselskaper. For personer med netto positive kapitalinntekter, vil alle inntekter og fradrag få en

skattesats på 28 pst. i tillegg til skattesatsen på netto kapitalinntekter. I et selskap vil inntekter kun skattlegges med 28 pst. Tilsvarende er verdien av fradrag 28 pst. En har dermed et motiv for å legge kapital inn i et aksjeselskap, slik at avkastningen blir skattlagt i selskapet med en sats på 28 pst. Tilsvarende lønner det seg å beholde gjelden på persons hånd, slik at en får fradrag for rentekostnader mot en høyere skattesats. Dette fører til en lavere løpende beskatning av netto kapitalinntekter. Det vil imidlertid være en latent skatteplikt knyttet til denne avkastningen ved at den vil bli skattlagt når den tas ut av selskapet igjen, enten i form av utbytte eller på annet vis.

Modellen vil ikke være nøytral i forhold til organisasjonsform, da den favoriserer aksjeselskap framfor personlig eid virksomhet. For det første vil den effektive skattesatsen være lavere for utbytte enn for overskudd fra næring. For det andre vil det være en skattekreditt knyttet til at det er mulig å utsette skatten ved å ha inntekter i selskap og fradrag på personens hånd.

For øvrig innebærer økt skatt på netto kapitalinntekter økt skatt på aksjeutbytter, med de problemstillingene det reiser, jf. avsnitt 9.3.

Utvalgsmedlem Jan Syversen har følgende særmerknad knyttet til modellen:

Formålet med en netto kapitalinntektsmodell er å få et grep hvor man kan oppnå en større grad av sanering av regler og forenkling av regelverket enn aksjonærmodellen. Siktemålet med modellen er

- en fullstendig avvikling av formuesskatten og
- en fullstendig avvikling av delingsmodellen.

Et annet formål med modellen er å fjerne skattekilen mellom kapitalinntekter og arbeidsinntekter og dermed oppnå ro omkring et spørsmål som til stadighet har vært fremme i politikken, nemlig om kapitalinntekter skattlegges for gunstig i forhold til arbeidsinntekter (herunder eiers avkastning av arbeidsinnsats i virksomhet/selskapsforhold).

Nøytraliteten i et slikt system vil i noen grad bli svekket, mens den i andre relasjoner blir styrket og det blir da spørsmål om hvilket "snitt" man ønsker å prioritere. Systemet bryter nøytraliteten mellom ulike organisasjonsformer som har vært et sentralt trekk ved skattereformen til nå. Til gjengjeld får man langt større grad av nøytralitet i beskatningen av kapital- og arbeidsinntekter opptjent av personlige skattytere, hvor det i dagens system er en betydelig forskjell (skattepile) og følgelig mangel på nøytralitet.

Dette medlem tror ikke det er mulig å lage et skattesystem som er nøytralt i alle relasjoner.

Man må velge hvilke snitt man ønsker nøytralitet i. Og da kan nøytralitet ved beskatning av personlige skattyteres ulike inntektskilder ha mange fordeler framfor dagens system hvor man har prioritert nøytralitet for visse inntektsformer.

Konsekvensene av modellen vil utvilsomt bli at mange personlige kapitaleiere vil overføre sine kapitalinntekter til privateide investeringsaksjeselskaper. På den måten vil inntektene bare bli skattlagt med skattesatsen for alminnelig inntekt. Personkapitalinntekt vil investor da først få når han tar ut utbytte fra selskapet. Han vil altså komme gunstigere ut ved å organisere virksomheten gjennom AS enn som et enkeltpersonforetak. Og velger han AS-formen, vil vi ha en uttaksbasert modell for fastsettelse av personkapitalinntektsgrunnlaget.

Men dette vil vel heller ikke være noen avgjørende innvending – det er først og fremst kapitalinntekter som anvendes til personlige formål (forbruk) som bør skattlegges på samme måte som arbeidsinntekter. Det kan derfor ikke ses noen tungtveiende grunner til at en investor som velger å drive virksomheten gjennom et investerings-selskap, skal bli gjenstand for en skjerpet beskatning så lenge midlene anvendes innenfor selskapsstrukturen for næringsformål. For øvrig er aksjonærmodellen også uttaksbasert. At verdien av rentefradraget vil øke i en modell med ekstra skatt på netto kapitalinntekter ser dette medlem som en konsekvens av at slike inntekter for personlige skattytere blir gjenstand for toppskatt og trygdeavgift (med tak).

Dette medlem vil ikke ta stilling til den tekniske utformingen av modellen nå. Det tilføyes imidlertid at man må definere inntektsgrunnlaget nærmere og videre fastsette hvilket system som skal gjelde for underskuddsframføring. Dessuten vil man få et problem med kamouflerte uttak fra investeringsaksjeselskaper. Det vil særlig være aktuelt for en investor å ta ut lån fra sitt investerings-selskap for å slippe å registrere en likviditetstilførsel i netto kapitalinntektsgrunnlaget. Det kan videre oppstå en del internprisingssituasjoner hvor formålet er det samme. Det er mulig at disse problemene krever særlige reguleringer, for eksempel av hvilke typer lån som kan godtas uten konsekvenser for netto kapitalinntekt. Disse problemene vil imidlertid trolig ikke ha samme grad av kompleksitet som delingsmodellen og heller ikke utgjøre noe større problem enn det man får med en aksjonærmodell.

Dette medlem har ikke foretatt beregninger som viser hvilken toppskattesats man måtte operere med for å få modellen til å ligge innenfor mandatet om 8-10 milliarder kroner i skattelette (som formentlig er en nødvendig forutsetning for å få

til en slik omlegging). Dette medlem er også oppmerksom på at modellen kan ha visse svakheter, bl.a. at aksjonæren som nevnt kan legge kapitalinntektssiden inn i aksjeselskap, men beholde kapitalutgiftene selv slik at netto-kapitalinntektsgrunnlaget blir redusert (eventuelt negativt). Det kan spørres hvor stor en slik ulempe egentlig er når netto kapitalinntekt ikke kan overføres til fradrag i alminnelig inntekt eller personinntekt for øvrig (lønn). Hvis problemstillingen skulle føre til uheldige omgørelser av systemet, bør en foreta en nærmere utredning av hensiktsmessige virkemidler for å motvirke dette. Dette er imidlertid også et problem som vil oppstå med en aksjonærmodell.

9.5 Økt skatt på avkastning over alternativavkastningen

9.5.1 Innledning

Utvalget har vurdert flere modeller der avkastning på investeringer utover en beregnet alternativavkastning blir skattlagt hardere enn i dag, mens avkastning som ligger innenfor den beregnede alternativavkastningen skjerms for ekstra skatt. Fordelen med slike modeller sammenliknet med en klassisk utbytteskatt, er at skatten virker nøytral i forhold til investeringsbeslutninger, siden den høyere skatten kun ilegges når avkastningen overstiger alternativavkastningen. Selv med en økt skattesats på avkastning ut over alternativavkastningen, vil investorene sitte igjen med en ekstrafortjeneste også etter skatt sammenliknet med å investere i noe som kun gir en alternativavkastning.

Modellene er kjennetegnet ved at avkastningen utover alternativavkastningen skattlegges likt, uavhengig av om årsaken til at et selskap har ekstra høy avkastning er forhold knyttet til lokaliseringen, f.eks. ved bruk av naturressurser eller nærhet til kunder, eller markedsrett e.l. Skatten er også uavhengig av om avkastningen skyldes at en investering er spesielt lønnsom, eller at aktive aksjonærer tar ut lavere lønn enn den reelle arbeidsavkastningen skulle tilsi. Med en tilpasset satsstruktur i beskatningen av lønnsinntekter, kan dermed delingsmodellen oppheves helt eller delvis.

Utvalget går inn for en modell hvor den ekstra beskatningen skjer på aksjonærens hånd når overskuddet tas ut som utbytte eller gevinst (aksjonærmodellen). I utvalgets forslag skjer skjermingen av alternativavkastningen på aksjonærens hånd, og beregnes med utgangspunkt i aksjenes kostpris. I avsnitt 9.5.3 gis en kort redegjørelse for model-

len og noen problemstillinger knyttet til den, mens hovedomtalen av forslaget er lagt til kapittel 10.

Utvalget har også sett på modeller hvor skjermingen av alternativavkastningen skjer med utgangspunkt i kapitalen i selskapet. Skjermingsgrunnlaget multipliseres med en kapitalavkastningsrate som skal tilsvare alternativavkastningen på kapitalen som er bundet i virksomheten. Den ekstra beskatningen kan enten skje på selskapsnivå på opptjeningstidspunktet (kildemodellen), eller på aksjonærens hånd når overskuddet tas ut som utbytte eller gevinst (uttaksmodellen). Tilsvarende modeller ble skissert i St.prp. nr. 1 (2000-2001) under navnet KAF-modeller (KAF-kildemodell og KAF-uttaksmodell).

Utvalget vil ikke anbefale kildemodellen, etter som et progressivt element i selskapsbeskatningen vil innebære økt gjennomsnittsskatt på norske selskaper. Utvalget er bekymret for at dette kan gjøre det mindre attraktivt for selskaper å etablere seg eller forbli i Norge. Utvalget ser det som mindre problematisk å innføre økt skatt på selskapsinntekter på aksjonærens hånd, men mener det er mer hensiktsmessig å beregne skjermingsfradraget med utgangspunkt i aksjenes kostpris, som i den foreslåtte aksjonærmodellen, enn med utgangspunkt i et skjermingsgrunnlag i selskapet. Aksjenes kostpris er et bredere kapitalbegrep som til en viss grad også vil omfatte immateriell kapital. Videre vil aksjonærmodellen i større grad enn selskapsmodellen ivareta hensynet til investerings- og finansieringsnøytralitet, den innebærer en fullt integrert beskatning av aksjeutbytter og aksjegevinster, kan innføres for plasseringer både i norske og utenlandske aksjer.

9.5.2 KAF-modeller

Kildemodellen og uttaksmodellen har mange fellestrekk som er uavhengig av om ekstrabeskatningen foretas på selskapsnivå eller aksjonærnivå. Begge modellene kan i prinsippet utformes slik at de gir stor grad av nøytralitet i forhold til investerings- og finansieringsformer, og slik at bl.a. fastsettelsen av kapitalavkastningsgrunnlaget i selskapet og skjermingsrenten vil være lik i de to modellene.

I kildemodellen tar skattegrunnlaget for den ekstra beskatningen utgangspunkt i alminnelig inntekt, dvs. faktiske salgsinntekter fratrukket driftskostnader og avskrivninger. Deretter trekkes skjermingsfradraget fra før den ekstra skatten beregnes, om lag på samme måte som det gis fradrag for friinntekt i grunnrenteskatten for kraftproduksjon og i særskatten for petroleumsvirksomhet.

Med uttaksmodellen kan den ekstra beskatningen gjennomføres ved at utbytte utover den beregnede alternativavkastningen beskattes på aksjonærens hånd med en egen skattesats. Alternativt kan beskatningen gjennomføres ved at aksjonæren bare får godtgjørelse for mottatt utbytte som ligger innenfor alternativavkastningen. For utbytte utover dette, kan det gis begrenset eller ingen godtgjørelse. Utbytte utover alternativavkastningen vil i begge tilfeller bli beskattet både i selskapet og hos mottakeren av utbyttet.

Den største forskjellen mellom de to modellene, er knyttet til om det er nødvendig å videreføre en delingsmodell for næringsdrivende. I tillegg vil en økt skattlegging på selskapets hånd (kildemodellen) ha en større effekt på lønnsomheten av å investere i Norge for utenlandske aktører enn økt skattlegging på aksjonærens hånd (uttaksmodellen).

En uttaksmodell kan erstatte delingsmodellen for aksjeselskaper. Ved at også avkastning av eiernes arbeidsinnsats som ikke tas ut som lønn blir beskattet med en høyere sats enn kapitalinntekter, vil uttaksmodellen motvirke incentivene til å omgjøre lønn til utbytte. Dersom utbytte/gevinster over alternativavkastningen skattlegges som alminnelig inntekt, vil en på samme måte som med en utbytteskatt uten skjerming få en tilnærming av de marginale skattesatsene på lønn og utbytte, gitt utvalgets forslag til satsstruktur i personbeskatningen, jf. kapittel 8. Delingsmodellen kan dermed oppheves for aktive aksjonærer. Uttaksmodellen kan imidlertid ikke uten videre erstatte delingsmodellen for selvstendig næringsdrivende. Det innebærer i så fall at modellen ikke vil virke fullt ut nøytralt i forhold til virksomhetsformer. Dersom en innfører en KAF-uttaksmodell, bør en etter utvalgets syn vurdere å innføre en tilsvarende uttaksmodell for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak, jf. nærmere omtale av tilsvarende problemstilling knyttet til aksjonærmodellen i kapittel 10.

Dersom ekstraskatten ilegges på selskapsnivå på opptjeningstidspunktet, som i kildemodellen, kan modellen uten videre innføres for alle foretaksformer. All avkastning utover alternativavkastningen skattlegges likt, uavhengig av om den skyldes forhold knyttet til lokalisering, markedsrett, risiko eller at aktive eiere tar ut lavere lønn enn den reelle arbeidsavkastningen deres skulle tilsi. Modellen vil imidlertid ikke fange opp til beskatning i Norge ekstra avkastning som er opptjent i et utenlandsk selskap.

9.5.2.1 Skjermingsgrunnlaget

Skjermingen av investeringsalternativkastning

skjer i KAF-modellene ved at det beregnes et skjermingsfradrag på selskapets hånd. Skjermingsfradraget fastsettes på grunnlag av et skjermingsgrunnlag, multiplisert med en skjermingsrente.

Det er i prinsippet to måter å fastsette dette skjermingsgrunnlaget på, som begge gir skattemessig nøytralitet:

- Skjermingsrenten før skatt multiplisert med gjennomsnittet av *egenkapitalen* i selskapet. pr. 1.1 og 31.12.
- Skjermingsrenten før skatt multiplisert med gjennomsnittet av *totalkapitalen* i selskapet (justert for ikke-rentebærende gjeld) pr. 1.1 og 31.12, men der årets gjeldsrenter ikke inngår i inntektsgrunnlaget.

Den viktigste forskjellen på de to skjermingsmetodene er knyttet til hvorvidt gjeldsrenter skal trekkes ut av skattegrunnlaget eller ikke. Dersom skjermingen skjer i forhold til egenkapitalen, skal gjeldsrenter trekkes fra i skattegrunnlaget. Det skal imidlertid ikke gis fradrag for gjeldsrenter i grunnlaget for ekstrabeskatningen hvis skjermingen skjer i forhold til totalkapitalen. Det skyldes at det gjennom skjermingen allerede er gitt fradrag for alternativavkastningen av både gjeld og egenkapital. En fordel med å bruke totalkapitalen framfor egenkapitalen, er at det da er mulig å basere skjermingen direkte på den skattessige verdiene av driftsmidlene.

Hva skjermingsfradraget faktisk blir, vil avhenge både av skjermingsgrunnlaget og skjermingsrenten. Hvordan dette fradraget fastsettes er sentralt for vurderingen av modellens nøytralitetsegenskaper, og for hvor mye skatten på en gitt investering vil øke.

Skjermingsgrunnlaget bør settes lik skattemessig verdi av driftsmidlene i selskapet. Dette gjelder også når avskrivningssatsene er høyere enn faktisk verdifall, fordi dette vil motsvares av et lavere skjermingsgrunnlag. For driftsmidler som er anskaffet før en innføring av et slikt system, må det vurderes om det er behov for overgangsregler. Siden utvalget ikke foreslår en slik modell, har en imidlertid ikke funnet det hensiktsmessig å vurdere overgangsregler.

Det må også bestemmes hvilke driftsmidler som skal inngå i skjermingsgrunnlaget. I prinsippet bør det kun være driftsmidler som må aktiveres, dvs. der anskaffelseskostnadene ikke kan utgiftføres umiddelbart. Er kostnaden fradragsført, har den allerede redusert skattegrunnlaget. Realkapital må inngå i skjermingsgrunnlaget, uavhengig av om det er avskrivbart eller ikke. Immateriell kapital skal derimot kun inngå i skjermingsgrunnla-

get i den grad den er ervervet (og aktivert). Om finansaktiva bør inngå i skjermingsgrunnlaget, vil henge sammen med om nettofinansinntekter skal inngå i selve skattegrunnlaget eller ikke.

Kostnader for å bygge opp såkalt immateriell kapital ("organisasjonskapital", forretningsverdi, verdien av kundemassen mv.) kan ofte utgiftføres direkte, da oppbygging av slik kapital i hovedsak vil skyldes arbeidsinnsats, reklamekostnader og FoU-kostnader som ikke skal aktiveres. Er kostnadene aktivert, skal de som nevnt inngå i skjermingsgrunnlaget. Etter utvalgets vurdering er det derfor ikke grunn til å gi en ekstra skjerming av slik immateriell kapital. Dersom en likevel ønsker å gi en ekstra skjerming av immateriell kapital, må en av administrative hensyn utforme dette som sjablonregler. Det vil imidlertid vanskelig kunne utformes sjablonregler som vil være særlig treffsikre i forhold til å skjerme den reelle verdien av slik kapital i det enkelte selskap.

Når det gjelder finansaktiva og netto finansinntekter (utenom gjeldsrenter) i en kildemodell, bør disse i prinsippet inngå i skattegrunnlaget. Dette vil imidlertid skape særskilte avgrensingsproblemer. Etter gjeldende regler skattlegges avkastningen av finanskapital på samme måte innenfor og utenfor næring. Når nettofinansinntekter utenom gjeldsrenter inngår i skattegrunnlaget og finansaktiva i skjermingsgrunnlaget, vil skattleggingen av aksjer og andre finansaktiva avhenge av om de eies gjennom et selskap eller om de eies direkte av en person. Dette er også ligningsadministrativt komplisert, siden en for personlig næringsdrivende må innføre et skille mellom nettofinansinntekter i og utenfor næring.

9.5.2.2 Framføring av ubenyttet skjermingsfradrag

Mange investeringsprosjekter er karakterisert ved at avkastningen svinger fra år til år. Dersom nåverdien av avkastningen på et prosjekt med svingende inntjening er lik nåverdien av avkastningen på et prosjekt med stabil avkastning, må også nåverdien av de aktuelle skatter være den samme dersom en ønsker at investors valg mellom investeringsprosjekter ikke skal påvirkes av skattene. For å oppnå dette må eventuell negativ skattbar inntekt kunne framføres med rente og være fradragsberettiget ved beregningen av framtidig positiv skattbar inntekt. I de gjeldende skattereglene er dette delvis ivaretatt ved at underskudd kan framføres i 10 år, og gjennom reglene om ubegrenset framføringsadgang av negativ beregnet personinntekt.

I KAF-modellene må selskapene kunne fram-

føre differansen i tilfeller der den realiserte avkastningen er lavere enn den stipulerte alternativavkastningen, dersom en skal oppnå likebehandling mellom prosjekter. Differansen kan føres på en konto for ubrukt godtgjørelse for alternativavkastning. For å sikre full nøytralitet, bør i prinsippet det ubenyttede kapitalavkastningsfradraget kunne framføres med den samme rente som skal legges til grunn for å beregne alternativavkastningen innenfor modellen. Er framføringsrenten lavere enn denne, vil skatten på et prosjekt med svingende overskudd normalt være høyere enn på et prosjekt med stabile inntekter. Er framføringsrenten høyere, vil et prosjekt med svingende overskudd isolert sett bli favorisert i forhold til et prosjekt med stabile inntekter.

9.5.2.3 Skjermingsrenten

Dersom det innføres en framføring med rente, bør skjermingsrenten settes lik en risikofri rente, jf. nærmere omtale av dette i avsnitt 10.3.4.

9.5.2.4 Forholdet til gevinstbeskatningen

En *uttaksbasert* modell reiser noen nye problemstillinger i forhold til gevinstbeskatningen. For å oppnå en ensartet behandling av tilfeller hvor overskudd i selskapet realiseres gjennom utbytteuttak, og tilfeller hvor det realiseres ved salg av aksjer, må RISK-reglene endres. Dersom det ikke foretas endringer i beregningsgrunnlaget for RISK, vil det medføre at inngangsverdien på aksjene vil øke med hele det tilbakeholdte overskuddet. Dette medfører at gevinsten på avkastning over alternativavkastning kun vil beskattes med 28 pst. når dette tas som en aksjegevinst.

En tilpasning av RISK-reglene kan gjennomføres ved at maksimal årlig RISK-regulering begrenses til endringene i ubenyttet alternativavkastning for det aktuelle året. Dette innebærer at det årlige RISK-beløpet ikke kan settes høyere enn ubenyttet alternativavkastning pr. 31.12 i det inntektsåret RISK-beløpet gjelder.

Dersom utbytteskatten kun skal gjelde for utbytter utdelt til personlige aksjonærer, dagens RISK-system videreføres for selskaper. Det må da beregnes to årlige RISK-beløp, ett basert på hele beregningsgrunnlaget, og et basert på en andel av beregningsgrunnlaget. Aksjonærer som er selskaper tilordnes RISK-beløpet som er basert på hele beregningsgrunnlaget, mens private aksjonærer tilordnes RISK-beløpet som er basert på en andel av beregningsgrunnlaget. En slik todeling vil imidlertid komplisere systemet vesentlig.

Under en *KAF-kildemodell*, vil gevinstbeskatningsreglene kunne videreføres som i dag.

9.5.2.5 Nærmere om hvem modellen skal gjelde for

Dersom ekstraskatten ilegges på selskapsnivå på opptjeningstidspunktet, som i *kildemodellen*, kan modellen som nevnt uten videre innføres for alle foretaksformer.

Uttaksmodellen kan i utgangspunktet gjøres gjeldende både for utbytter som deles ut til personlige aksjonærer, og for utbytter som deles ut til selskaper. I sistnevnte tilfeller vil overskudd utover beregnet alternativavkastning bli gjenstand for kjedebehandling. En unngår slik kjedebehandling ved å beholde dagens godtgjørelsesmetode for selskapsaksjonærer, jf. avsnitt 9.3.2. De hensyn som taler for at en utbytteskatt kun skal gjelde for personlige aksjonærer, gjør seg også gjeldende i forhold til en KAF-uttaksmodell.

En uttaksmodell vil ikke være direkte anvendelig for deltakerlignede selskaper da det etter dagens regler ikke er noe system for å identifisere uttak fra slike selskaper. Dersom en uttaksmodell innføres for aksjeselskaper, vil hensynet til å oppnå skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer tale for å innføre en tilsvarende modell også for deltakerlignede selskaper. Tilsvarende problem gjelder for enmannsforetak. I kapittel 10 drøfter utvalget denne problemstillingen i forhold til aksjonærmodellen. Som for aksjonærmodellen bør det vurderes å innføre uttaksregler for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak dersom man vil innføre en KAF-uttaksmodell.

Utbytte fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer beskattes med opptil 25 pst. kildeskatt. Utvalget forslår ingen endringer i dette ved en innføring av en uttaksmodell.

For at en KAF-uttaksmodell skal fungere for norske aksjonærer i utenlandske selskaper, må det utenlandske selskapets regnskap omgjøres til et norsk skatteregnskap. Når det gjelder utenlandske selskaper, har ikke norske ligningsmyndigheter tilgang til opplysninger som kan bekrefte/avkrefte om aksjonæren har fastsatt skjermingsgrunnlaget riktig. I tillegg vil det for mange aksjonærer være vanskelig å få tilgang til tilstrekkelig opplysninger til å beregne skjermingsgrunnlaget. Modellen kan derfor ikke anvendes på utbytte fra utenlandske selskaper.

9.5.3 Aksjonærmodellen

Aksjonærmodellen er en uttaksbasert modell der

beregningen av investeringens alternativavkastning skjer på den enkelte aksjonærs hånd med utgangspunkt i aksjenes kostpris. Det skyldes at aksjonærmodellen, i større grad enn for eksempel KAF-uttaksmodellen, ivaretar hensynet til investerings- og finansieringsnøytralitet, at den innebærer en fullt ut integrert beskatning av aksjeutbytter og aksjegevinster, og at en slik modell kan innføres både for plasseringer i norske og i utenlandske aksjer. I tillegg vil skjermingsgrunnlaget, i større grad enn i KAF-modellene, omfatte immateriell kapital, siden slik kapital vil gjenspeiles i aksjepriisen ved realisasjon, og dermed inngå i ny kostpris (skjermingsgrunnlaget).

Modellen innebærer at all avkastning utover alternativavkastningen blir skattlagt likt, og vil således motvirke incentivene til å omgjøre lønn til utbytte. På samme måte som med en full utbytteskatt, vil en med utvalgets forslag til satsstruktur i personbeskatningen få en tilstrekkelig tilnærming av de marginale skattesatsene på utbytte/gevinst og lønnsinntekter til at delingsmodellen kan oppheves for aktive aksjonærer. Utvalget mener en bør innføre en tilsvarende uttaksmodell for deltakerlignede selskaper og eventuelt også for enmannsforetak, se omtale i kapittel 10.

I kapittel 10 gis det en utførlig redegjørelse for hvordan modellen kan utformes, og ulike problemstillinger den reiser. Nedenfor gis derfor kun en kort oppsummering av de viktigste trekkene ved modellen.

9.5.3.1 Hovedtrekk og problemstillinger

Modellen bygger, i likhet med KAF-modellene (kildemodellen og uttaksmodellen), på at det fastsettes en skjermingsrente som i størst mulig grad reflekterer alternativavkastningen for aksjonæren av å velge en annen plassering av kapitalen framfor å investere i aksjer.

For å komme fram til aksjonærens skjermingsfradrag for det enkelte året, multipliseres aksjens kostpris (skjermingsgrunnlaget) med en nærmere fastsatt skjermingsrente (risikofri rente etter skatt). Først når aksjonæren mottar utbytte eller gevinster som overstiger årets beregnede alternativavkastning tillagt eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år, vil det overskytende ilegges ekstra skatt.

Dersom utbyttet fra selskapet et år ligger under den beregnede alternativavkastningen, vil differansen mellom utdelt utbytte og skjermingsfradraget legges til aksjens opprinnelige kostpris ved beregningen av neste års skjermingsfradrag. Når aksjen realiseres, vil den skattepliktige gevinsten utgjøre

salgsprisen fratrukket aksjens opprinnelige kostpris og årets skjermingsfradrag, samt eventuelt tidligere års ubenyttede skjermingsfradrag. Ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjer som realiseres, kan framføres og trekkes fra i framtidige aksjeinntekter.

For at skjermingsmodellen skal være fullt ut nøytral, må den være symmetrisk, dvs. at ekstra-skatten på ekstra høy avkastning motsvares av tilsvarende redusert skatt på ekstra lav avkastning og fradrag for tap. Dette kan en oppnå ved at eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag legges til i kostprisen og også inkluderes ved gevinstberegningen. En slik løsning tilsvarende at ubenyttet kapitalavkastningsfradrag framføres med et rentetillegg tilsvarende satsen for normalavkastningen. Det innebærer at det gis *tapsfradrag* både i situasjoner med direkte tap, dvs. hvor salgsprisen er lavere enn den opprinnelige kostprisen, og i situasjoner hvor salgsprisen er mindre enn den opprinnelige kostprisen med tillegg av akkumulerte ubenyttede skjermingsfradrag. Modellen gir altså også fradrag dersom avkastningen er lavere enn den fastsatte alternativavkastningen.

En mulig innvending mot utbytteskatt er at det kan begrense tilgangen på innenlandsk risikokapital, noe som særlig kan ramme små og nystartede bedrifter med begrenset tilgang til internasjonale kapitalmarkeder, jf. avsnitt 9.3. En utbytteskatt med skjerming av alternativavkastningen og fullt tapsfradrag har ikke denne virkningen. Den symmetriske behandlingen av aksjeinntekter over og under alternativavkastningen innebærer at staten bærer en større andel av investeringsrisikoen enn i dag. Økt risikoavlastning kan bidra til å øke viljen til å plassere kapital i risikable aktiva.

Et ubegrenset tapsfradrag kan imidlertid innebære et forholdsvis stort provenyrtap, blant annet som følge av tilpasningsmuligheter i forhold til utlandet. I fravær av en streng utflyttingsbeskatning kan en vanskelig sikre seg at en eventuell framtidig gevinst faktisk blir beskattet i Norge. En risikerer dermed at tapsfradragene alltid blir utnyttet fullt ut i Norge, mens deler av gevinstene/inntektene ikke blir beskattet her.

Utvalget foreslår derfor å innføre enkelte begrensninger på tidfestingen av tapsfradraget. Direkte tap, dvs. der salgsprisen er mindre enn opprinnelig kostpris, kan uten begrensninger trekkes fra mot alminnelig inntekt i realisasjonsåret. Det foreslås imidlertid at tap som følge av ubenyttede skjermingsfradrag, kun kan trekkes fra mot andre aksjeinntekter (utbytter og gevinster). En må derfor føre ubenyttede skjermingsfradrag på en konto som framføres med rente. Denne løsningen

vil være nøytral, bortsett fra i det tilfellet der aksjonæren aldri oppnår tilstrekkelig høy aksjeinntekt til å utnytte skjermingsfradragene. Samtidig sikrer en at det ikke blir mulig å få tapsfradrag utover direkte tap i Norge først, for deretter å flytte ut hvis en får en framtidig positiv inntekt.

Nøytralitet krever videre at *skjermingsrenten* fastsettes slik at den i størst mulig grad reflekterer alternativavkastningen for aksjonæren av å velge en annen plassering av kapitalen framfor å investere i aksjer. Med fulle tapsfradrag, vil den korrekte skjermingsrenten være risikofri rente etter skatt. Utvalget vil spesielt understreke at det ikke skal gis risikotillegg i skjermingsrenten så lenge det er full symmetri. Det skyldes at staten i realiteten dekker en større del av risikoen ved å plassere i aksjer gjennom at en får fradrag både for direkte tap og for den delen av avkastningen som er lavere enn alternativavkastningen. Dersom en mener tapsfradraget bør begrenses, for eksempel slik at en kun får fradrag for direkte tap, bør en imidlertid innføre et visst risikotillegg. Med utvalgets forslag, er det ikke nødvendig med risikotillegg.

For personer vil en slik utbytteskatt også erstatte godtgjørelses- og RISK-systemet.

Utvalget har vurdert om en bør endre reglene for beskatning av utbytter og gevinster også *for selskaper*. Den foreslåtte modellen kan i prinsippet innføres i selskapssektoren. Dette vil bidra til økte skatteinntekter sammenlignet med i dag, og lik skattlegging av utbytte/gevinster i og utenfor selskapssektoren. En vil imidlertid få kjedebeskatning av avkastning som er høyere enn normalavkastningen, og det vil være mulig å bygge opp skattecreditter i form av tapsfradrag mv.

Ettersom overskudd i selskapssektoren uansett vil beskattes når det tilfaller eiere som er skattepliktige til Norge, har utvalget sett det som et alternativ å oppheve beskatningen av utbytter og gevinster mellom selskaper fullt ut. Dette vil innebære en klar forenkling og reduserte administrative kostnader. Modellen reiser også en rekke andre problemstillinger som utvalget ikke har fått vurdert skikkelig, blant annet knyttet til det potensielle provenytapet av en slik løsning. Provenytapet skyldes dels at en mister skatteinntekter der eieren er utenlandsk eller en skattefri institusjon. I tillegg øker den latente skatteforpliktelsen innenfor selskapssektoren, slik at det vil bli mer lønnsomt for norske aksjonærer å flytte utenlands før inntekten realiseres. Med mindre en kan sikre at den latente skatten blir betalt i Norge gjennom utflyttingsbeskatning eller lignende, vil provenytapet kunne bli betydelig.

Utvalget har ikke hatt mulighet til å foreta en

tilstrekkelig grundig vurdering av konsekvensene av de ulike løsningene, og foreslår derfor ingen konkrete endringer på dette området. Det innebærer at godtgjørelses- og RISK-systemet bør videreføres for selskapssektoren inntil videre.

9.5.3.2 Administrative forhold

Modellen vil medføre ligningsadministrative utfordringer. Når aksjens kostpris skal danne grunnlag for beregningen av det årlige skjermingsfradraget, vil kostprisen få skattemessig betydning for aksjonæren allerede fra det tidspunktet aksjen erverves. Hvis kostprisen ikke er korrekt fastsatt, vil heller ikke skjermingsgrunnlaget bli korrekt fastsatt. Under aksjonærmodellen vil eventuelle feil ved fastsettelsen av kostprisen få betydning hvert år skjermingsfradraget beregnes, og ikke som i dag kun når aksjen realiseres. Det må derfor føres en jevnlig kontroll med de opplysninger aksjonærene innrapporterer om aksjenes kostpris. Videre må det føres kontroll med de opplysninger selskapene innrapporterer om utdelt utbytte og eventuelle kapitalendringer i selskapet. Beregning av skjermingsfradrag for aksjer i utenlandske selskaper kan her medføre særlige kontrollproblemer. Dette gjelder spesielt ved kapitalendringer i slike selskaper. Videre vil opplysninger om utbytteutbetalinger ikke uten videre kunne innhentes fra utenlandske selskaper.

Aksjonærmodellen forutsetter som nevnt at ubenyttet skjermingsfradrag skal legges til den enkelte aksjes kostpris ved beregningen av senere års skjermingsfradrag. Beregningen skal skje isolert for hver enkelt aksje. Modellen forutsetter at det føres en konto for akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til den enkelte aksje. I tillegg skal det føres en rentejustert konto for ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til realiserte aksjer. Samlet vil dette kunne medføre store administrative oppgaver både for ligningsmyndighetene og for skattyter. For å lette disse administrative oppgavene noe bør det opprettes et sentralt register slik at de nødvendige beregninger mv. kan foretas maskinelt. Spesielt viktig vil et slikt register være ved eventuelle kapitalendringer i selskapet.

9.6 Spare- og investeringsmodellen

9.6.1 Innledning

Norsk Investorforum har utarbeidet en skisse til skattereform. Skissen er beskrevet i rapporten "Spare- og investeringsmodellen (SI-modellen) – en

enkler og mer rettferdig uttaksmodell". SI-modellen innebærer at grunnlaget for å betale toppskatt og eventuell trygdeavgift utvides til å omfatte alle typer inntekter, mens investeringer i finans- og næringskapital kan trekkes fra i toppskattegrunnlaget. Et sentralt element i forslaget er at formuesskatten oppheves helt eller delvis (kun for nærings- og finanskapital). Alminnelig inntekt blir skattlagt som i dag, og det legges ikke opp til noen endringer i bedriftsbeskatningen. For skattytere som i hovedsak har arbeids- og pensjonsinntekter og ingen skattepliktig nettoformue, vil forslaget normalt få relativt liten betydning.

Rapporten gir ingen konkrete anbefalinger om satsstruktur og bunnfradrag i modellen, men viser til at modellen er fleksibel og at dette først og fremst vil være et politisk spørsmål, der proveny- og fordelingshensyn må veies opp mot hensynet til effektivitet. Det framheves at modellen er en *"åpen modell i den forstand at det er mulig å endre på flere elementer, samt inkludere andre skattearter"*. Som eksempel på skattearter det kan være aktuelt å inkludere, nevnes trygdeavgiften og arveavgiften.

Modellen innfører gjennom det nye skattegrunnlaget et element av utgiftsskatt i den direkte personbeskatningen. Det sentrale ved en utgiftsskatt er den skattemessige behandlingen av sparing. Mens skattegrunnlaget ved en inntektsskatt er skattyterens opptjente inntekt, er skattegrunnlaget ved en utgiftsskatt skattyterens konsumerte inntekt, dvs. inntekten korrigert for netto sparing.

En ren utgiftsskatt blir av og til trukket fram som et alternativ til inntektsskatt. Så vidt utvalget kjenner til, er det ingen land som har innført en ren utgiftsskatt, til tross for at faglitteraturen og flere utredninger har framhevet at utgiftsskatten har mange (teoretisk) gode egenskaper. Årsaken til at en ren utgiftsskatt ikke er blitt gjennomført i praksis, skyldes trolig de betydelige praktiske problemene forbundet med en så omfattende omlegging av skattesystemet, i tillegg til tilpasningsproblemer mv. knyttet til å innføre utgiftsskatt når andre land har basert seg på et inntektsskatteprinsipp. Til tross for at SI-modellen kun innebærer at en legger et utgiftsskatteprinsipp til grunn for toppskatten (og ev. trygdeavgift), medfører modellen mange av de samme problemene som kjennetegner en ren utgiftsskattemodell.

SI-modellen har likevel interessante egenskaper, og vil kunne erstatte dagens delingsmodell fullt ut. Ved at alle typer inntekter som finansierer konsum får en skattemessig lik behandling, unngår en dagens forskjellsbehandling av arbeids- og kapitalinntekter. Isolert sett vil dette kunne ha positive fordelingsvirkninger. I tillegg vil en unngå uheldige

innlåsingseffekter også for personer, som for eksempel tar ut utbytte fra et selskap for å plassere i et annet selskap, ettersom toppbeskatning kun utløses ved uttak av kapital til forbruk. Dette kan framstå som en fordel sammenlignet med andre uttaksmodeller, for eksempel full utbytteskatt.

Så lenge noe av arbeidsinntekten spares/investeres og noe av kapitalinntekten konsumeres, vil en få en tilnærming av gjennomsnittlige skattesatser på arbeids- og kapitalinntekt. Gjennom SI-modellen kan en oppnå en slik økt (gjennomsnittlig) beskatning av kapitalinntekter uten at motivene til å spare eller investere svekkes i forhold til i dag, noe som er en styrke ved modellen.

Utvalget vil imidlertid ikke anbefale modellen. Det skyldes blant annet en del praktiske innvendinger mot modellen. Modellen gjør det mulig å opparbeide en betydelig latent skatteplikt som først vil betales når midlene tas ut til konsum. Dersom vedkommende flytter til utlandet før inntekten konsumeres, vil en kunne få redusert skatten i Norge uten at dette motsvares av høyere skatt når inntekten konsumeres (siden dette skjer i utlandet). Det potensielle provenytapet ved modellen er derfor betydelig. Videre forsterker modellen motivene til å eie private konsumgoder gjennom et selskap, for dermed å slippe toppskatt/trygdeavgift på konsumkapital som tas ut av selskapet. Slik skattetilpasning er vanskelig å oppdage for ligningsmyndighetene. Et annet uheldig trekk ved modellen er at den stiller store krav til at skattyterne er framsynte, i det de må ta med i beregningen at skatten på oppsparte midler blir høy når midlene tas ut til konsum.

9.6.2 Toppskattegrunnlaget

Modellen innebærer at alminnelig inntekt blir skattlagt som i dag, og det legges ikke opp til noen endringer i bedriftsbeskatningen. Endringen består i en utvidelse av grunnlaget for å betale toppskatt og eventuell trygdeavgift.

Toppskattegrunnlaget i modellen består av alle typer nærings-, kapital og arbeidsinntekter (tilsvarende alminnelig inntekt), korrigert for endringer i beholdningen av finans- og næringskapital (såkalt Investeringskapital) fra årets begynnelse til årets slutt, og etter et eventuelt bunnfradrag. Det antydes et bunnfradrag minst på nivå med dagens innslagspunkt for trinn 1 i toppskatten.

I utredningen argumenteres det for at det er inntekter etter skatt på alminnelig inntekt som bør inngå i toppskattegrunnlaget, siden det er dette beløpet som er tilgjengelig for sparing/investering eller konsum. Det skisseres to alternative måter

å gjøre dette på: En kan enten trekke fra skatt på alminnelig inntekt i toppskattegrunnlaget, eller bruke en såkalt oppgrossingsmetode. Oppgrossingsmetoden innebærer at sparingen/investeringen skaleres opp med en faktor som nøytraliserer for skatten på alminnelig inntekt av det investerte beløpet. Med gjeldende satser er denne lik 1,39, dvs. $1/(1-0,28)$.

Endringer i Investeringskapitalen defineres som differansen mellom beholdningen av nærings- og finanskapital ved inngangen og utgangen av inntektsåret. Reduksjoner i Investeringskapitalen, for eksempel bankuttak eller salg av aksjer uten reinvestering, vil øke toppskattegrunnlaget. Sparing og investering i nærings- og finanskapital vil komme til fradrag. For at slike transaksjoner skal gi grunnlag for tillegg/fradrag i toppskattegrunnlaget, må skattyteren ha netto positiv finans- og næringskapital.

Eksempelvis vil en skattyter som setter 50 000 kroner av årets inntekt i banken for å spare til en reise året etter, få toppskattegrunnlaget redusert med 50 000 kroner dette året. Når skattyteren året etter tar ut pengene, vil imidlertid de oppsparte midlene inngå fullt ut i toppskattegrunnlaget. Modellen innebærer altså en skattekreditt (skatteutsettelse), og ikke en endelig skattefrihet for sparing og investering i Investeringskapital som senere tas ut til konsum.

I utredningen legges det opp til en positiv oppstilling av kvalifiserte spareformer, som bl.a. vil omfatte bankinnskudd, aksjer, kapitalobjekter knyttet til direkte eid næringsvirksomhet (driftsmidler, varelager mv.), finansielle instrumenter og fast eiendom. Investering i egen bolig og andre varige forbrugsgoder betraktes i modellen som såkalt Konsumkapital, og gir ikke grunnlag for fradrag i toppskattegrunnlaget.

Verdiendringer på formuesobjektene vil først hensyntas i realisasjonsåret, hvor de inngår i toppskattegrunnlaget som gevinst eller tap og eventuelt også i målingen av årets investeringer/sparing.

I utredningen anbefales en løsning der *endringer i gjelden* fra årets begynnelse til årets slutt inngår i beregningen av netto endringer i Investeringskapitalen, men slik at Investeringskapitalen ikke kan være negativ. Dersom en skattyter med positiv Investeringskapital tar opp gjeld for å finansierte Konsumkapital, betraktes dette som negativ sparing, og legges til i toppskattegrunnlaget, inntil Investeringskapitalen er lik null. Dersom Investeringskapitalen er negativ, vil imidlertid ikke lånefinansierte investeringer i Konsumkapital, som for eksempel bolig, bli gjenstand for toppskatt. Tilsvarende vil investeringer i finans- og næringskapital

først gi grunnlag for redusert toppskattegrunnlag når skattyteren er i en situasjon der beholdningen av finans- og næringskapital er større enn gjelden.

Det antydes i utredningen en løsning hvor det gis fradrag for *renteutgifter* i toppskattegrunnlaget, men kun i positive kapital- og næringsinntekter. Renteutgiftene kan knytte seg til alle typer lån, inkludert lånefinansiert konsum. Ubenyttede rentefradrag kan eventuelt framføres, men etter en samlet vurdering foreslår en i rapporten at det ikke gis slik framføringsadgang. Det begrensede rentefradraget i toppskattegrunnlaget ses bl.a. i sammenheng med at bolig ikke betraktes som Investeringskapital. Fradragsretten for gjeldsrenter i alminnelig inntekt endres ikke.

Kapitalgevinster inngår i toppskattegrunnlaget, mens det gis fradrag for tap ved realisasjon. I utredningen argumenteres det for en vid fram- og/eller tilbakeføringsadgang av tap mot øvrige kapitalinntekter i toppskattegrunnlaget, eventuelt med renteberegning.

RISK-reglene foreslås videreført i fastsettelsen av alminnelig inntekt, men ikke i fastsettelsen av toppskattegrunnlaget. Dette forklares med at toppskattegrunnlaget skal gjenspeile den inntekten som konsumeres, og at en da må ta utgangspunkt i den kontante gevinsten uten RISK-regulering.

For *enmannsforetak og deltakerlignede selskaper* legges endring i skattemessig verdi til grunn ved beregning av årets netto investeringer. Det innebærer at skattemessige avskrivninger på driftsmidlene vil framstå som en reduksjon i Investeringskapitalen. Det samme beløpet vil inngå med negativt fortegn i årets skattepliktige overskudd.

Modellen innebærer altså skattemessige forskjeller avhengig av om en investerer i et aksjeselskap eller enmannsforetak/deltakerlignede selskaper, fordi det for aksjeselskap vil være kostprisen på aksjen som legges til grunn. Avskrivninger og investeringer som selskapet foretar, vil dermed få betydning for eiere av enmannsforetak og deltakerlignede selskaper, men ikke for aksjonærer i aksjeselskaper.

I rapporten tar en opp problemstillinger knyttet til *inntekter som i dag er skattefrie*, dvs. gevinst ved salg av egen bolig, tippegevinster, gaver mv. Dersom en ønsker å videreføre skattefrihet for slike inntekter, skisseres to løsninger mht. toppskatten: Enten kan en opprette en egen konto for slike inntekter, og på den måten sørge for at framtidig konsum finansiert med disse midlene unntas fra beskatning. Alternativt kan en åpne for at investeringer finansiert ved skattefrie inntekter kommer til fradrag i toppskattegrunnlaget, men at senere konsum beskattes. Sistnevnte løsning innebærer

Boks 9.4 SI-modellen – beregning av toppskattegrunnlag

Eksemplene nedenfor illustrerer hvordan toppskattegrunnlaget i SI-modellen beregnes. Det legges til grunn at skatt på alminnelig inntekt kommer til fradrag i toppskattegrunnlaget (alternativt kan en korrigere for skatten på alminnelig inntekt ved å skalere opp sparingen/investeringen).

Eksempel 1

Skattyteren har positiv netto finans- og næringskapital ved inngangen og utgangen av året. Han tar ut utbytte på 30 000 kroner. Av sin samlede inntekt bruker han 100 000 kroner til å nedbetale gjeld og spare i finanskapital. Dette beløpet kommer til fradrag i toppskattegrunnlaget.

Tabell 9.3 Investeringskapital. 1 000 kroner

	1.1.	31.12.	Endring
Næringskapital	2 000	2 000	0
Finanskapital	500	550	50
Gjeld	-1 000	-950	50
Netto Investeringskapital	1 500	1 600	100

Tabell 9.4 Beregning av brutto toppskattegrunnlag

Finansinntekter	50 000
Utbytte	30 000
- Renteutgifter	70 000
= Netto nærings- og kapitalinntekter	10 000
+ Lønnsinntekt	500 000
= Sum inntekter	510 000
- Skatt på alminnelig inntekt ¹	110 000
= Samlede inntekter etter skatt	400 000
- Endring Investeringskapital	100 000
= Brutto toppskattegrunnlag (før bunnfradrag)	300 000

¹ Forutsettes kun personfradrag og minstefradrag. Avrundet til nærmeste 10 000.

Skattyteren får et brutto toppskattegrunnlag på 300 000 kroner, mot 500 000 kroner med gjeldende regler (der brutto lønnsinntekter inngår fullt ut).

Eksempel 2

Skattyteren finansierer et boligkjøp dels ved salg av aksjer (salgspris 500 000 kroner, gevinst 200 000 kroner) og dels ved lån (2 mill. kroner). Skattyteren går fra å ha netto positiv til å ha netto negativ Investeringskapital.

Tabell 9.5 Investeringskapital. 1 000 kroner

	1.1.	31.12.	Endring
Næringskapital	1 000	700	-300
Finanskapital	0	0	0
Gjeld	0	-2 000	-2 000
Netto Investeringskapital	1 000	0	-1 000

Legg merke til at netto Investeringskapital er 0 ved utgangen av året og ikke -1,3 mill. kroner. Det skyldes at Investeringskapitalen aldri kan være negativ.

Tabell 9.6 Beregning av brutto toppskattegrunnlag

Gevinst ved salg av aksjer	200 000
- Renteutgifter ¹	70 000
= Netto nærings- og kapitalinntekter	130 000
+ Lønnsinntekt	700 000
= Sum inntekter	830 000
- Skatt på alminnelig inntekt ²	170 000
= Samlede inntekter etter skatt	660 000
- Endring Investeringskapital	-1 000 000
= Brutto toppskattegrunnlag (før bunnfradrag)	1 660 000

¹ Det er lagt til grunn at renteutgifter kan trekkes fra i aksjegevinst

² Avrundet til nærmeste 10 000. Det legges til grunn at 150 000 kroner av gevinsten skyldes tilbakeholdt overskudd, slik at gevinst etter RISK-justering er 50 000 kroner. I toppskattegrunnlaget justeres det ikke for RISK.

Skattyteren får et høyt toppskattegrunnlag (1 660 000 kroner mot 700 000 kroner med gjeldende regler), fordi han delvis beskattes for gjeldsoptaket til finansiering av boligkjøp. Han beskattes imidlertid kun for en andel av gjeldsoptaket som tilsvarer den investeringen (i næringskapital) han tidligere har fått fradrag for.

en relativt gunstigere behandling av slike inntekter, ved at det oppstår en skattekreditt.

For å sikre at nærings- og finanskapital som er oppspart før en eventuell skattereform skal kunne konsumeres uten at det utløser (full) toppskatt, foreslås det å etablere en "overgangssaldo" for slik kapital, der verdifastsettelsen baseres på historiske kostpriser.

9.6.3 Noen problemstillinger knyttet til SI-modellen

Etter utvalgets oppfatning innebærer SI-modellen en omfattende omlegging av skattesystemet, ved at en delvis går over til et utgiftsskatteprinsipp. Manglende erfaringer med tilsvarende skattesystemer gjør det vanskelig å overskue alle forhold knyttet til modellen. Utvalget vil likevel peke på enkelte mulige problemstillinger.

Modellen stiller langt større krav til planlegging og forutsigbarhet fra skattyternes side enn gjeldende skattesystem. Utvalget mener at dette er en viktig svakhet med modellen. Utvalget vil blant annet vise til følgende:

- I modellen ilegges toppskatt det året midlene benyttes til konsum. Dette kan føre til likviditetsproblemer, såfremt ikke skattyterne tenker framover og setter av penger til å betale skatt ved konsum. Det er trolig lite realistisk at skattyterne vil tilpasse seg et slikt nytt prinsipp for beskatningen umiddelbart.
- Videre må skattyterne ofte tilpasse seg dersom de skal få utnyttet fradragmulighetene fullt ut. Dette gjelder blant annet fordeling av formue og gjeld mellom ektefeller/samboere, og tilpassning av spare- og konsummønster over tid slik at en blant annet kan få utnyttet bunnfradraget i toppskattegrunnlaget. Desto større bunnfradrag i toppskattegrunnlaget, desto mer vil det lønne seg for skattyterne å tilpasse spare- og konsumbeslutningene over tid.

Det vil kunne oppstå særlige utfordringer ved å innføre en utgiftsbasert toppskatt samtidig som alle andre land har basert seg på inntektsskattesystemer. Det vil bl.a. være nødvendig med en rekke regler for å regulere forholdet til utlandet. Videre må en vurdere nærmere hvilken betydning en slik omlegging ville fått for skatteavtalene, og i hvilken grad disse må reforhandles.

Dersom det ikke innføres en ekstraskatt på oppsparte midler ved utflytting, vil skattytere med store oppsparte formuer få motiver til å flytte til land med ordinær inntektsbeskatning, for å forbruke midlene mer eller mindre skattefritt der.

En skatt ved utflytting vil imidlertid kunne skape likviditetsproblemer, og en slik løsning anbefales derfor ikke i rapporten selv om det understrekes at det ville være fullt mulig å innføre en slik "opphørsskatt". Utvalget vil også peke på at en eventuell opphørsskatt må vurderes opp mot EØS-avtalen, jf. drøftingen i avsnitt 10.5.2.

I utredningen legges det ikke opp til at SI-modellen skal komme til anvendelse for skattytere som oppholder seg midlertidig i Norge. Det vises til at det kan være ønskelig å tiltrekke seg arbeidskraft fra utlandet, og at en derfor kan se for seg en lempeligere beskatning av slik arbeidskraft. Dette er imidlertid ikke uten videre den mest hensiktsmessige løsningen, og etter utvalgets syn er dette også et spørsmål som eventuelt må vurderes nærmere. I tillegg må det vurderes særlige regler ved midlertidig opphold i utlandet for norske skattytere.

Skillet mellom Investeringskapital og Konsumkapital er sentral i modellen. Det legges opp til en positiv opplisting av kapital som godkjennes som Investeringskapital. Det er grunn til å tro at en i første omgang ikke vil kunne få en fullt ut tilfredsstillende avgrensning. Det vil derfor oppstå spenninger i skattesystemet på dette området, da beskatningen kan bli svært ulik avhengig av om noe defineres som Investeringskapital eller Konsumkapital. Det er også grunn til å tro at det kan oppstå gnisninger på områder der det ikke er direkte avgrensingsproblemer, særlig som følge av at bolig ikke regnes som Investeringskapital i modellen.

Det foreslås ikke særlige regler for tilfeller der privat konsum, for eksempel kjøp av bolig (eller hytter, båter og biler) for egen bruk, skjer gjennom et aksjeselskap. Dette begrunnes med at den løpende avkastningen av boligen og eventuell salgsgevinst vil beskattes på selskapets hånd. I dag er det et press mot å eie forbrukskapital gjennom selskap. Dette kan skyldes forsøk på å få forbrukskapitalen inn i kapitalavkastningsgrunnlaget i delingsmodellen, men også (mer eller mindre berettigede) forsøk på å få fradrag for vedlikeholdsutgifter mv. I SI-modellen vil det ikke lenger være motiver til å få forbrukskapital inn i kapitalavkastningsgrunnlaget, ettersom delingsmodellen kan utvikles fullt ut. Det vil imidlertid bli enda gunstigere å eie forbruksobjekter gjennom aksjeselskaper, ettersom skattytere på denne måten kan unngå toppskatt på inntekter som finansierer privat konsum.

Modellen innebærer en ikke-symmetrisk behandling av gjeld og gjeldsrenter. For eksempel vil skattytere med positiv Investeringskapital kunne få fradrag i toppskattegrunnlaget for gjeldsrenter knyttet til Konsumkapital, noe som kan sies

å bryte med formålet bak modellen. En avkorting av rentefradraget til kun å gjelde renter i tilknytning til Investeringskapital, ville imidlertid være svært komplisert. Videre behandles gjeld asymmetrisk, ved at endringer i gjelden kun medregnes i toppskattegrunnlaget så lenge skattyteren har netto positiv Investeringskapital. Denne asymmetrien er antakelig innført for å unngå at skattytere med netto gjeld skal toppbeskattes ved lånefinansiert kjøp av for eksempel bolig. Videre innebærer denne regelen at skattyteren kun svarer toppskatt av beløp som tidligere er unntatt fra slik skatt. Asymmetrier i skattesystemet vil imidlertid ofte øke mulighetene for tilpasninger, og en måtte eventuelt vurdere nærmere om det også kan være tilfelle her.

I en eventuell nærmere vurdering av modellen, bør en etter utvalgets syn også se nærmere på konsekvensene av å la bolig inngå i Investeringskapitalen, mens gjeld inngår fullt ut. I en slik modell ville toppskattegrunnlaget være upåvirket av et lånefinansiert boligkjøp, fordi reduksjonen i Investeringskapitalen som følge av gjeldsoptaket ville oppveies av økningen som følge av boliginvesteringen (der bolig ville inngått i Investeringskapitalen med anskaffelsesverdi). Samtidig ville en slik modell reise nye problemstillinger som en eventuelt måtte vurdere nærmere. Blant annet ville lånefinansiert konsum i prinsippet beskattes for alle, noe som blant annet ville kunne ramme studenter og personer i etableringsfasen, som ofte bruker en stor andel av inntekten, og eventuelt tar opp lån, for å finansiere varige konsumgoder (møbler, hvitevarer mv.). Det kan være fordelingsmessig uheldig om dette utløser ekstra beskatning. Problemet kan imidlertid trolig delvis løses gjennom et større bunnfradrag.

Med mindre det innføres særlige overgangsregler, vil overgangen til et nytt, delvis utgiftsbasert skattesystem innebære at midler som allerede er oppspart og beskattet før omleggingen, blir gjenstand for beskatning når beløpet tas ut til konsum. I rapporten foreslås det derfor å innføre en overgangssaldo, der skattyternes nærings- og finansformue ved overgangen registreres, slik at disse midlene kan finansiere konsum uten å utløse (full) beskatning. Dette, ifølge rapporten, for å unngå dobbeltbeskatning.

Argumentet for å innføre en slik overgangssaldo må etter utvalgets syn være at det er urimelig at en må betale høyere skatt når oppsparte midler tas ut til konsum enn det skattyterne la til grunn i sine tidligere spare- og investeringsbeslutninger. Etter utvalgets syn kan en først snakke om at dette innebærer dobbeltbeskatning i den grad midlene er oppspart av arbeidsinntekt (der det allerede er

betalt toppskatt). Det er ikke like opplagt at formue som er oppspart på basis av andre inntekter bør unntas fra toppskatt (fullt ut) ved en slik omlegging. Samtidig vil fravær av overgangsregler trolig særlig ramme pensjonister, som ofte har positiv netto finansformue og som er i en fase av livet hvor mange av dem tærer på oppsparte midler.

9.7 Utvalgets vurderinger – en oppsummering

Fordelen med delingsmodellen er at en oppnår en formell likebehandling av hhv. kapitalinntekter og arbeidsinntekter, uavhengig av om de er opptjent i eller utenfor næring. Problemet er at tilpasninger til delingsmodellen samt forskjellsbehandling innenfor delingsmodellen (blant annet av liberale og ikke-liberale yrker) gjør at denne formelle likebehandlingen ikke alltid gjennomføres i praksis. Resultatet er at fordelingsvirkningene svekkes, at provenyet reduseres og ikke minst at skattesystemet mister legitimitet.

En eventuell videreføring av delingsmodellen forutsetter vesentlige innstramminger, slik at det blir vanskeligere å oppnå en lempeligere beskatning gjennom tilpasninger og omgåelser. Dette vil blant annet føre til at forskjellen i skattleggingen av aktive og passive aksjonærer øker. Utvalget er samtidig skeptisk til om en vil få tilstrekkelig stabilitet rundt en forbedret og strammere delingsmodell, i hvert fall for aktive aksjonærer. Blant annet på denne bakgrunn mener utvalget at en bør vurdere alternativer som gjør det mulig å oppheve gjeldende delingsmodell, i alle fall for aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper. I praksis må dette innebære at skatten på (noen) kapitalinntekter økes, samtidig som de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekt reduseres.

I vurderingene av alternative løsninger har utvalget lagt vekt på at skattereglene i minst mulig grad bør påvirke hvilke investeringer som gjennomføres, hvilke spareformer som velges, og hvordan en virksomhet organiseres. Ved en eventuell ny modell er det viktig at det ikke skapes nye tilpasningsmuligheter, f.eks. ved at ulike måter å organisere en næringsvirksomhet på medfører en betydelig skattemessig forskjellsbehandling. Dersom nye regler innebærer at det oppstår nye og betydelige spenninger i skattesystemet, vil lite være vunnet. Også på denne bakgrunn er det viktig å opprettholde prinsippet om størst mulig skattemessig likebehandling.

Utvalget vil ikke anbefale *økt skatt på netto kapitalinntekter* eller *utbytteskatt uten skjerming* fordi

det bryter med prinsippet om nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen, og ville innebære at en gjeninnfører uheldige trekk ved det skattesystemet som gjaldt før 1992. Ett av formålene med skattereformen 1992 var å bidra til økt kapitalmobilitet mellom bedrifter og mellom husholdninger og bedrifter. Utbytterne har økt kraftig etter skattereformen, noe som trolig er et tegn på økt kapitalmobilitet, og det er sannsynlig at dette delvis er en konsekvens av at dobbeltbeskatning av aksjeutbytter ble opphevet. Det er en fare for at innføring av full skatt på utbytte igjen vil kunne føre til innlåsing av kapital i etablerte virksomheter. En utbytteskatt uten skjerming kan videre gi høyere kapitalkostnader for bedrifter som er avhengig av aksjekapital fra innenlandske investorer. Dette vil typisk kunne gjelde mindre og nyetablerte virksomheter som ikke har tilgang til internasjonale kapitalmarkeder og som ikke har etablerte forbindelser på lånemarkedet. De samme svakhetene hefter til dels ved en ekstra skatt på netto kapitalinntekter. I tillegg vil en progressiv beskatning av kapitalinntekter innebære at verdien av gjeldsrentefradraget og andre fradrag avhenger av hvilken marginalsatt skattyteren står overfor. Dette kjennetegnet også det systemet en valgte å gå bort fra i skattereformen 1992.

Utvalget har også vurdert den såkalte *spare- og investeringsmodellen*, som Norsk Investorforum har fått utarbeidet. Modellen innebærer at en innfører et element av utgiftsskatt i personbeskatningen, ved at alle personlige skattytere innrømmes fradrag for investeringer i nærings- og finanskapital ved fastsettelsen av toppskattegrunnlaget, mens (senere) uttak fra nærings- og finanskapital for å finansiere konsum vil utløse toppbeskatning. Utvalget vil imidlertid ikke anbefale modellen. Det skyldes for det første at den stiller relativt store krav til at skattyterne er forutseende og setter av penger til å betale den ekstra skatten som utløses ved uttak til konsum. For det andre er utvalget skeptisk til å innføre en modell som skiller seg så betydelig fra andre lands skattesystemer, noe som kan skape problemer og tilpasningsmuligheter i forhold til utlandet. Til slutt mener utvalget at modellen kan innebære betydelige overgangsproblemer.

Ut fra hensynet til skattemessig likebehandling og nøytralitet, skiller modellene med økt skatt på avkastning over alternativavkastningen av investeringer seg positivt ut. Disse modellene vil redusere forskjellene i marginalsatten på arbeids- og kapitalinntekter, samtidig som skjermingen av alternativavkastningen begrenser eventuelle negative virkninger på sparing og investering.

Utvalget vil imidlertid ikke anbefale kildemo-

dellen, der skjermingsfradraget beregnes med utgangspunkt i kapitalen i selskapet, og eventuell ekstra skatt ilegges på bedriftens hånd ved opp-tjening. Modellen innebærer økt gjennomsnittsskatt på selskapsoverskudd, og utvalget er bekymret for at dette kan gjøre det mindre attraktivt for (lønnsomme) selskaper å etablere seg eller forbli i Norge. Utvalget vil heller ikke foreslå en uttaksbasert modell der skjermingen skjer på selskapets hånd.

Utvalget foreslår å innføre en utbytteskatt med skjerming, der skjermingen skjer med utgangspunkt i aksjenes kostpris (aksjonærmodellen). En slik modell ivaretar hensynet til nøytralitet, innebærer en fullt ut integrert utbytte- og gevinstbeskatning, og kan innføres for plasseringer både i norske og i utenlandske aksjer. I tillegg vil skjermingsgrunnlaget i større grad enn i KAF-modellene omfatte immateriell kapital, siden slik kapital vil gjenspeiles i aksjeprisen ved realisasjon. Modellen erstatter delingsmodellen for aktive aksjonærer. Det må også foretas endringer i skatleggingen av deltakerlignede selskaper, men dette må utredes nærmere.

En ekstraskatt på utbytter over alternativavkastningen gjør det mulig med en mer progressiv beskatning av arbeidsinntekter enn med en videreføring av delingsmodellen. Utvalget foreslår at utbytter over alternativavkastningen beskattes som alminnelig inntekt. Det innebærer at marginalsatten på aksjeutbytter øker fra 28 pst. til 48,16 pst. ($28 + (1-0,28) \cdot 28 = 48,16$). Med utvalgets forslag til satsstruktur i personbeskatningen, vil marginalsattesatsen på lønn i trinn 1 i toppskatten bli under 50 pst. inklusive arbeidsgiveravgift, og litt over 50 pst. i trinn 2. Dersom en ser bort fra arbeidsgiveravgiften, blir marginalsatten på lønn i trinn 2 om lag lik marginalsatten på aksjeinntekter. Det vil derfor ikke lenger være særlig lønnsomt å få arbeidsinntekter skattlagt som aksjeinntekt. En vil dermed kunne løse problemet med dagens omfattende skattetilpasning. Dette vil kunne bidra til både økt horisontal likhet og bedre ressursutnyttelse ved at ressurser som i dag benyttes til skatteplanlegging kan benyttes til mer produktiv virksomhet. Mindre skattetilpasninger vil også kunne motvirke de umiddelbare fordelingsvirkningene av å redusere de høyeste sattesatsene på lønnsinntekter.

Med aksjonærmodellen vil en opprettholde en lav beskatning av investeringer som har en avkastning som er lik eller lavere enn den fastsatte alternativavkastningen. Videre er det en symmetrisk skatlegging av all avkastning over og under alternativavkastningen, noe som sikrer at modellen vir-

ker nøytralt ift. investerings- og finansieringsformer.

Utvalget ser imidlertid at aksjonærmodellen kan medføre enkelte problemer, både av administrativ og annen art. Det vises til en nærmere omtale av modellen i kapittel 10.

Utvalget mener at en bør ha som siktemål å innføre et felles prinsipp for beskatningen av alle virksomhetsformer med mindre det skaper betydelige administrative problemer, dvs. at en erstatter gjeldende delingsmodell med en uttaksbeskatning tilsvarende aksjonærmodellen også for ansvarlige selskap (eventuelt med innføring av selskapsliggning for disse) og enmannsforetak så raskt som mulig. Utvalget vil likevel peke på at det i praksis neppe innebærer et betydelig nøytralitetsproblem å ha en uttaksbeskatning av aksjeselskaper/ansvarlige selskaper og en kildebasert delingsmodell for enmannsforetak.

Utvalgsmedlem Jan Syversen vil bemerke at selv om aksjonærmodellen teoretisk sett har mange gode egenskaper, så vil den avgjort være en teknisk komplisert skatteform å gjennomføre. Modellen vil sannsynligvis være like komplisert som RISK-reglene, og det forhold at begge disse modellene må virke parallelt, vil medføre et totalt sett mer komplisert skattesystem. Aksjonærmodellen representerer et brudd på nøytralitetsprinsippet i den forstand at ulike skattesubjekter får ulike regler å forholde

seg til i kapitalbeskatningen, og innebærer også at ulike kapitalinntekter undergis en ulik behandling.

Gevinsten ved aksjonærmodellen er at man får en annen – og kanskje mer avansert – måte å skattlegge inntekter fra aksjeselskaper på. Denne modellen treffer bedre enn delingsreglene gjør i dag, men kostnadssiden er også åpenbar siden man ikke kan kvitte seg helt verken med delings- eller RISK-reglene.

Dette medlemmet vil ikke gå i mot forslaget om å innføre en aksjonærmodell for personlige aksjonærer, men vil samtidig oppfordre til at man parallelt utreder en modell med ekstra skatt på netto kapitalinntekt.

Dette medlemmet vil framheve at man ved å innføre en modell med ekstra skatt på netto kapitalinntekt kan oppnå en sterkere grad av sanering av gjeldende regelverk enn det en aksjonærmodell vil kunne gi opphav til – i alle fall slik modellen er utformet i kapittel 10. En modell med ekstra skatt på netto kapitalinntekt vil være vesentlig mindre krevende for ligningsetaten, og kanskje føre til større politisk ro omkring beskatning av kapital- og arbeidsinntekter enn det skattereformen 1992 har gitt grunnlag for. Dette medlem vil derfor ikke uten videre støtte konklusjonen om at denne modellen ikke kan anbefales. Den bør utredes mer i detalj, parallelt med en aksjonærmodell.

Kapittel 10

Nærmere om utvalgets forslag – en utbytte- og gevinstbeskatning med skjerming

10.1 Innledning

Hovedformålet med utvalgets forslag er å etablere en modell som kan videreføre et system med en lav, flat skatt på alminnelig inntekt, kombinert med en progressiv beskatning av personinntekter. For å oppnå dette, må person- og næringsbeskatningen integreres, slik at det ikke blir mulig å tilpasse seg for å få arbeidsavkastning til å bli skattlagt utelukkende som alminnelig inntekt.

I gjeldende system er det delingsmodellen som skal bygge bro mellom person- og næringsbeskatningen. Gjeldende delingsmodell innebærer at det bare skal beregnes personinntekt for aktive eiere i selskaper som oppfyller delingsmodellens eierkrav. Det er derfor mulig for aktive eiere å få arbeidsavkastning til å bli skattlagt som kapitalinntekt ved å ta inn passive eiere i selskapet. Slike omgåelsesmuligheter er uheldige, og taler etter utvalgets syn for å innføre en modell der en ikke skiller mellom aktive og passive eiere. For å oppheve skillet mellom aktive og passive eiere, må det innføres en form for uttaksbeskatning som er uavhengig av om eieren arbeider i sin egen virksomhet eller ikke.

Som det framgår av kapittel 9, bør derfor delingsmodellen erstattes av en utbytteskatt med skjerming, i første omgang for aksjeselskaper. Der som det er administrativt mulig, bør en lignende uttaksmodell innføres også for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak.

En slik utbytteskatt vil føre til at marginalskatten på aksjeutbytter over skjermingsfradraget vil øke fra 28 pst. i dag, til 48,16 pst. Dette vil, sammen med utvalgets forslag om å redusere de høyeste skattesatsene på arbeidsinntekter, medføre at det ikke lenger vil være særlig lønnsomt å tilpasse seg slik at arbeidsavkastning blir skattlagt som aksjeinntekt. Det vil dermed ikke lenger være behov for en delingsmodell for aktive aksjonærer.

I dette kapitlet gis det en nærmere redegjørelse for de enkelte elementene i utvalgets forslag om en utbytte- og gevinstbeskatning med skjerming (aksjonærmodellen).

10.2 Hovedtrekk i og økonomiske egenskaper ved modellen

10.2.1 Kan erstatte delingsmodellen for aktive aksjonærer

Utvalget foreslår at utbytter og aksjegevinster over en beregnet alternativavkastning skattlegges likt som alminnelig inntekt på personers hånd. Dette medfører at den effektive marginalskatten på en krone som deles ut som utbytte eller gevinst, blir 48,16 pst. når en ser samlet på selskapets og aksjonærens skatt ($28 \text{ pst.} + (1-0,28) \times 28$).

Utvalget foreslår samtidig å redusere den høyeste toppskattesatsen til 12 pst. for personinntekt over 720 000 kroner, slik at høyeste marginalskatt på arbeidsinntekter blir 47,8 pst. når arbeidsgiveravgiften holdes utenfor. Selv om det fortsatt vil være en viss satsforskjell mellom arbeids- og kapitalinntekter når arbeidsgiveravgiften inkluderes, er denne ikke større enn at det vil være forsvarlig å oppheve delingsmodellen for aksjeselskaper. For inntekter mellom 360 000 kroner og 720 000 kroner, blir høyeste marginalskatt 49,9 pst. når arbeidsgiveravgiften er inkludert. I dette inntektsintervallet vil det ikke lenger være noen motiver til å få arbeidsinntekt til å bli skattlagt som aksjeinntekt.

Aksjonærmodellen fører dermed til at skillet mellom arbeids- og kapitalinntekter får mindre betydning enn i dag. Dette oppnås ved å skattlegge høyere den delen av investeringens avkastning som overstiger den avkastningen aksjonæren ville fått ved en sikker, passiv kapitalplassering. Avkastning over en slik alternativavkastning kan bl.a. oppnås ved grunnrente, ressursrente, markedsmakt, bedre utnyttelse av arbeidskraft, og bedre teknologi enn konkurrentene. Generelle markedssvingninger kan også gi inntekter over dette nivået, for eksempel gevinster ved salg av fast eiendom. Under modellen vil også avkastningen av eiernes arbeidsinnsats som ikke tas ut som lønn, bli beskattet med en høyere sats enn rene kapitalinntekter. Modellen vil således motvirke incentivene til å omgjøre lønn til aksjeinntekt.

Ved å oppheve delingsmodellen for aktive aksjonærer, unngår en også den forskjellsbehandlingen av aktivt og passivt eierskap som gjeldende regler medfører. Denne forskjellsbehandlingen er etter utvalgets vurdering et hovedproblem med gjeldende regler, og gir opphav til betydelige tilpasninger.

Utvalget mener at en bør ta sikte på å innføre en lignende form for uttaksbeskatning også for andre virksomhetsformer, jf. avsnitt 10.4.3.

10.2.2 Hovedtrekk i modellen

Aksjonærmodellen innebærer at den delen av investeringens avkastning som overstiger en beregnet alternativavkastning, ilegges en ekstra skatt på aksjonærens hånd ved utdeling. Utgangspunktet for beregningen av alternativavkastningen er aksjens kostpris. For å komme fram til aksjonærens skjermingsfradrag for det enkelte år, skal aksjens kostpris (skjermingsgrunnlaget) multipliseres med en nærmere fastsatt skjermingsrente. Utbytte som ligger innenfor dette skjermingsfradraget, vil ikke ilegges ekstra skatt på aksjonærens hånd. Først når aksjonæren mottar utbytte som overstiger årets beregnede alternativavkastning og eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år, vil det overskytende ilegges ekstra skatt. Dersom utbyttet fra selskapet et år ligger under den beregnede alternativavkastningen, vil differansen mellom utdelt utbytte og skjermingsfradraget legges til aksjens opprinnelige kostpris ved beregningen av neste års skjermingsfradrag. Når aksjen realiseres, vil den skattepliktige gevinsten utgjøre salgsprisen fratrukket aksjens opprinnelige kostpris og årets skjermingsfradrag, samt eventuelt tidligere års ubenyttede skjermingsfradrag. Ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjer som realiseres, kan framføres med rente og trekkes fra i framtidige aksjeinntekter.

Noen enkle talleksempel kan illustrere hovedtrekkene ved modellen. I eksemplene er alternativavkastningen satt til 5 pst. Talleksempelene forutsetter at en krone tilbakeholdt overskudd i selskapet vil utløse en kronens stigning i aksjenes verdi så lenge det tilbakeholdte overskuddet holder seg innenfor rammen av alternativavkastningen. Denne forutsetningen må anses som realistisk da aksjonærmodellen sikrer at overskudd opp til alternativavkastningen kan tas ut skattefritt av selskapet. Utbytteskatten vil derfor neppe påvirke aksjekursen så lenge uttak fra selskapet ikke overstiger alternativavkastningen.

Eksempel 1 (avkastning lik alternativavkastningen):

År 1

1. Innskudd av aksjekapital primo år 1 (kostpris)	200
2. Overskudd etter selskapsskatt (5 % av 1.)	10
3. Utbytte (3 % av 1.)	6
4. Tilbakeholdt overskudd (2.-3.)	4
5. Årets skjermingsfradrag (5 % av 1.)	10
6. Ubenyttet skjermingsfradrag (5.-3.)	4

År 2

7. Skjermingsgrunnlag for aksjen (1.+6.)	204
8. Overskudd etter selskapsskatt (5 % av 1.+4.)	10,2
9. Årets skjermingsfradrag (5 % av 7.)	10,2

Scenario 1: Aksjene realiseres etter utgangen av år 2

10. Salgspris for aksjen (1.+4.+8.)	214,2
11. Aksjens kostpris (=1.)	200
12. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	14,2
13. Skattepliktig aksjegevinst (10.-11.-12.)	0

Scenario 2: Alt overskudd tas ut som utbytte etter utgangen av år 2

14. Utbytte ultimo år 2 (4.+8.)	14,2
15. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	14,2
16. Skattepliktig aksjeutbytte (14.-15.)	0

Eksempel 2 (avkastning over alternativavkastningen):

År 1

1. Innskudd av aksjekapital primo år 1 (kostpris)	200
2. Overskudd etter selskapsskatt (10 % av 1.)	20
3. Utbytte (3 % av 1.)	6
4. Tilbakeholdt overskudd (2.-3.)	14
5. Årets skjermingsfradrag (5 % av 1.)	10
6. Ubenyttet skjermingsfradrag (5.-3.)	4

År 2

7. Skjermingsgrunnlag for aksjen (1.+6.)	204
8. Overskudd etter selskapsskatt (10 % av 1.+4.)	21,4
9. Årets skjermingsfradrag (5 % av 7.)	10,2

Scenario 1: Aksjene realiseres etter utgangen av år 2

10. Salgspris for aksjen (1.+4.+8.)	235,4
11. Aksjens kostpris (=1.)	200
12. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	14,2
13. Skattepliktig aksjegevinst (10.-11.-12.)	21,2

Scenario 2: Alt overskudd tas ut som utbytte etter utgangen av år 2

14. Utbytte ultimo år 2 (4.+8.)	35,4
15. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	14,2
16. Skattepliktig aksjeutbytte (14.-15.)	21,2

*Eksempel 3 (avkastning under alternativavkastningen):**År 1*

1. Innskudd av aksjekapital primo år 1 (kostpris)	200
2. Overskudd etter selskapsskatt (4 % av 1.)	8
3. Utbytte (3 % av 1.)	6
4. Tilbakeholdt overskudd (2.-3.)	2
5. Årets skjermingsfradrag (5 % av 1.)	10
6. Ubenyttet skjermingsfradrag (5.-3.)	4

År 2

7. Skjermingsgrunnlag for aksjen (1.+6.)	204
8. Overskudd etter selskapsskatt (4 % av 1.+4.)	8,08
9. Årets skjermingsfradrag (5 % av 7.)	10,2

Scenario 1: Aksjene realiseres etter utgangen av år 2

10. Salgspris for aksjen (1.+4.+8.)	210,08
11. Aksjens kostpris (=1.)	200
12. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	14,2
13. Skattepliktig aksjegevinst (10.-11.-12.) (settes til 0 dersom beløpet er negativt)	0
14. Ubenyttet skjermingsfradrag (12.-10.-11.)	4,12

Scenario 2: Alt overskudd tas ut som utbytte etter utgangen av år 2

15. Utbytte etter utgangen av år 2 (4.+8.)	10,08
16. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	14,2
17. Skattepliktig aksjeutbytte (15. – 16.) (settes til 0 dersom beløpet er negativt)	0
18. Ubenyttet skjermingsfradrag (16. – 15.)	4,12

I scenario 1 i eksempel 3 vil aksjonæren sitte igjen med et ubenyttet skjermingsfradrag når aksjen er realisert. Dette fradraget vil aksjonæren kunne trekke fra i årets eller framtidige aksjeinntekter, jf. avsnitt 10.3.3. I scenario 2 i eksempel 3 vil det ubenyttede skjermingsfradraget legges til aksjens kostpris ved beregningen av neste års skjermingsfradrag.

10.2.3 Nøytralitetsegenskaper ved utvalgets forslag

Likebehandling av aktive og passive eiere, slik at delingsmodellen for aktive aksjonærer kan oppheves, kan også oppnås ved å innføre full dobbeltbeskatning av aksjeutbytter. Full dobbeltbeskatning av aksjeutbytter vil imidlertid blant annet bryte med prinsippet om investerings- og finansieringsnøytralitet, fordi det fører til at det blir mer lønnsomt å finansiere investeringer med gjeld og tilbakeholdt overskudd enn med ny aksjekapital. Dette kan igjen føre til at avkastningskravet for å investere i aksjer øker, noe som særlig kan skape problemer for små, ikke-børsnoterte selskaper. Det vises til avsnitt 9.3 for en nærmere redegjørelse for konsekvensene av full dobbeltbeskatning av aksjeutbytter.

Ved vurderingen av mulige modeller som kan erstatte dagens delingsmodell, har utvalget lagt stor vekt på å finne en modell som vil virke mest mulig skattemessig nøytralt. Utvalget har lagt vesentlig vekt på å videreføre prinsippet om investerings- og finansieringsnøytralitet, og foreslår på denne bakgrunn å innføre et system som innebærer en nøytral utbytte- og gevinstbeskatning.

Utvalgets forslag innebærer en *integreert beskatning av aksjeinntekter* for personlige skattytere, der skatten er uavhengig av om aksjeinntekten kommer i form av aksjeutbytte eller i form av aksjegevinster. Utvalgets forslag fører mao. til en tilsvarende likebehandling av utbytter og gevinster som en oppnår ved hjelp av gjeldende godtgjørelses- og RISK-system. Denne likebehandlingen oppnås ved at et eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag legges til aksjens kostpris, slik at skjermingsgrunnlaget året etter øker. Dette virker i praksis på samme måte som om ubenyttet skjermingsfradrag hadde blitt framført med rente.

Den skattemessige likebehandlingen av aksjeinntekter, uavhengig av om inntekten tas ut i form av utbytte eller aksjegevinst, innebærer også at forslaget tilfredsstiller kravet om *finansieringsnøytralitet*. Dette skyldes at nåverdien av den samlede skatten for aksjonæren er uavhengig av om en investering finansieres ved å skyte inn ny aksjeka-

pital, eller ved å holde overskudd tilbake i bedriften.

Hvis selskapets investeringer gir en avkastning som løpende utbetales som utbytte, vil skjermingsfradraget skjerme aksjonæren mot skatt på avkastningen av den innskutte kapitalen så lenge avkastningen er lavere enn skjermingsrenten. Dersom selskapet et år unnlater å utbetale utbytte, og i stedet holder tilbake et overskudd tilsvarende alternativavkastningen av den innskutte kapitalen, vil aksjonæren i de etterfølgende år få rett til et ekstra fradrag tilsvarende alternativavkastningen av det tilbakeholdte beløpet. En investering som finansieres ved tilbakeholdt overskudd, og som kun gir en avkastning etter selskapsskatt tilsvarende skjermingsrenten, vil dermed også bli skjermet mot utbytte- og gevinstbeskatning på aksjonærens hånd. Aksjonæren vil derfor stilles likt uavhengig av om selskapet holder tilbake sitt overskudd og reinvesterer dette, eller om selskapet utbetaler utbytte som aksjonæren kan plassere i kapitalmarkedet til en avkastning lik obligasjonsrenten.

Utvalgets forslag er dermed også i samsvar med et prinsipp om *investeringsnøytralitet*. En utbytteskatt virker nøytralt overfor selskapenes investeringsbeslutninger dersom utbytteskatten ikke påvirker avkastningskravet for skatt. Dersom aksjonærene er risikonøytrale, vil det lønne seg å investere i et gitt selskap så lenge avkastningen av selskapets investeringer etter skatt (både på selskapets og aksjonærens hånd) er minst like høy som avkastningen etter skatt av å investere i obligasjoner. Utvalget foreslår at skjermingsrenten settes lik en obligasjonsrente etter skatt. Det innebærer at aksjonæren ikke må betale noen utbytteskatt dersom en aksjeinvestering gir en avkastning etter selskapsskatt som er lik eller lavere enn obligasjonsrenten etter skatt. Det blir med andre ord ikke noen skatt på aksjonærens hånd dersom avkastningen av selskapets investeringer er lavere enn det aksjonæren alternativt kunne oppnådd ved å investere i obligasjoner. En utbytteskatt med skjerming vil derfor ikke påvirke aksjonærens valg mellom å investere i aksjer eller i obligasjoner.

Utvalgets forslag om å la skjermingen ta utgangspunkt i aksjens kostpris, kan også føre til noe større grad av likebehandling av immateriell kapital og annen kapital enn i gjeldende delingsmodell. Det skyldes at når en aksje omsettes, vil kostprisen reflektere verdien av både materiell og immateriell kapital. Når et aksjeselskap startes opp, og en deretter opparbeider seg immateriell kapital, vil imidlertid den immateri-

elle kapitalen ikke bli skjermet før aksjen realiseres.

Utvalget mener at en bør ha som siktemål å ha nøytralitet også i forhold til virksomhetsformer, dvs. at en innfører uttaksbeskatning også for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak så raskt som mulig. Utvalgets forslag innebærer likevel at en på kort sikt *ikke oppnår full nøytralitet i forhold til virksomhetsformer*. Som påpekt i avsnitt 10.4.3 og i vedlegg 1, er det imidlertid i praksis neppe noe betydelig nøytralitetsproblem å ha en uttaksbeskatning av aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper, og en kildebasert delingsmodell for enmannsforetak.

Forslaget innebærer at utbytter over alternativavkastningen i utgangspunktet skattlegges hardere enn renter på lån, i den grad renten er høyere enn skjermingsrenten før skatt. I tilfeller der det er et interessefellesskap mellom selskapet og aksjonær/långiver, kan det dermed oppstå et motiv til å ta ut overskudd som renter i stedet for som utbytte, for eksempel ved å skyte inn kapital i form av ansvarlig lån i stedet for som aksjekapital. Dette tilsier at en bør innføre dobbeltbeskatning også av renter på lån fra en person til et aksjeselskap, dersom renten er betydelig høyere enn skjermingsrenten før skatt. På den annen side er det ikke ønskelig å ramme lån fra person til selskap i de tilfeller der det ikke er noe slikt interessefellesskap. Utvalget mener derfor at en bør vurdere om en slik dobbeltbeskatning ikke skal gjelde for børsnoterte låneinstrumenter, eventuelt om enkelte børsnoterte selskaper helt skal unntas fra aksjonærmodellen. Se avsnitt 10.5.1 for en nærmere omtale.

10.2.4 Nøytral utbytteskatt under usikkerhet

Utvalgets forslag innebærer en symmetrisk behandling av aksjeinntekter som er hhv. høyere og lavere enn skjermingsrenten. Utbytter og gevinster over skjermingsrenten blir skattlagt som alminnelig inntekt, mens det motsvarende gis et ekstra fradrag dersom avkastningen er lavere enn skjermingsrenten. Dette innebærer at en både får fradrag for et eventuelt direkte tap ved å investere i en aksje (dersom kostprisen er høyere enn salgsprisen), og for avkastning som er lavere enn skjermingsrenten.

Et eksempel kan illustrere dette nærmere: En aksjeinvestering gir lavere avkastning enn aksjens beregnede alternativavkastning. Selv om aksjonæren tar ut alt overskudd i utbytte, vil han likevel opparbeide et ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjen (differansen mellom den beregnede alternativavkastningen og faktisk avkastning). Når

aksjen realiseres, kan det oppstå situasjoner der gevinsten er for lav til å romme hele det ubenyttede skjermingsfradraget. Den resterende delen av det ubenyttede skjermingsfradraget vil da kunne framføres til fradrag i framtidige aksjeinntekter, jf. avsnitt 10.3.3. Dette fradraget skyldes ikke et direkte tap på aksjen, men er en følge av at investeringen har gitt en lavere avkastning enn alternativavkastningen. Fradragsretten for det ubenyttede skjermingsfradraget kan medføre lavere skatt på aksjonærens framtidige investeringer dersom disse gir avkastning over alternativavkastningen.

Denne symmetriske behandlingen av avkastning over og under alternativavkastningen, innebærer i praksis at det offentlige bærer en større del av aksjonærens risiko ved investeringer i aksjer enn i gjeldende skattesystem. Det offentlige tar riktignok en større andel av gevinsten dersom investeringen gir en høy avkastning, men bærer på den annen side en del av kostnaden dersom investeringen gir en lavere avkastning enn skjermingsrenten.

Investorer som har en optimalt sammensatt portefølje av risikable og risikofrie aktiva, vil ha motiver til å øke sin andel av aksjer i porteføljen dersom utvalgets forslag til utbytteskatt innføres. Det skyldes at det blir mindre risikabelt å investere i aksjer når det offentlige tar en større andel av risikoen. Enkelte investorer (blant annet "gründervirksomhet") vil i utgangspunktet ikke ha en diversifisert portefølje, men ha plassert det meste av sin kapital i ett prosjekt. Også i dette tilfellet vil imidlertid utvalgets forslag føre til at risikoen for investoren blir redusert, og det er dermed mer sannsynlig at en utbytteskatt med skjerming vil stimulere til slik virksomhet, enn at den vil virke hemmende. Det vises til avsnitt III i vedlegg 1 for en nærmere redegjørelse.

Dersom en har en slik symmetrisk behandling av utbytter over og under alternativavkastningen, må skjermingsrenten i utgangspunktet være lik en risikofri rente etter skatt. Også dette har sammenheng med at det offentlige bærer en større andel av risikoen.

Dersom en ikke har en slik symmetrisk behandling, for eksempel ved at det kun gis fradrag for direkte tap ved realisasjon av aksjer, må skjermingsrenten være lik den risikofrie renten med et visst risikotillegg. Utbytteskatten vil i så fall skjerme en større andel av avkastningen av investeringer som går godt, men vil dekke en mindre andel av tapet dersom investeringen går dårlig. Med en slik løsning vil utbytteskatten ikke lenger virke helt nøy-

tralt. Utvalget vil derfor ikke anbefale en slik løsning.

10.3 Nærmere om utformingen av modellen

10.3.1 Innledning

Aksjonærmodellen bør i utgangspunktet omfatte alle aksjeselskaper, både børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper. Det kan imidlertid være forhold som tilsier at visse børsnoterte selskaper bør unntas fra modellen, jf. avsnitt 10.4.1. Videre bør såkalte likestilte selskaper, dvs. selskaper som ligger som aksjeselskaper, omfattes av modellen. Det bør også innføres en lignende uttaksmodell for deltakerlignede selskaper, jf. avsnitt 10.4.2. I tillegg bør det vurderes om en uttaksbasert modell kan erstatte delingsmodellen også for enmannsforetak, jf. avsnitt 10.4.3. For å lette den videre framstillingen, er omtalen nedenfor kun knyttet til aksjeselskaper.

Under aksjonærmodellen skal utbytter utover en beregnet alternativavkastning skattlegges høyere enn i dag. Den ekstra beskatningen skjer på mottakers hånd ved utdeling av utbytte. Hovedideen bak modellen er å skjerme investeringens alternativavkastning for beskatning utover den ordinære skatten på alminnelig inntekt som er betalt i selskapet. Modellen innebærer at det innføres en form for progressivitet også i kapitalbeskatningen.

Skjerming av investeringens alternativavkastning skjer ved at aksjonæren gis et skjermingsfradrag ved beskatningen av mottatt utbytte, beregnet på grunnlag av aksjenes kostpris (skjermingsgrunnlaget). Skjermingsfradraget (alternativavkastningen) framkommer ved å multiplisere skjermingsgrunnlaget med en nærmere fastsatt skjermingsrente. Den ekstra beskatningen kan gjennomføres ved at utbytter og aksjegevinster utover den beregnede alternativavkastningen beskattes likt som alminnelig inntekt, dvs. med 28 pst. på aksjonærens hånd.

10.3.2 Aksjens skjermingsfradrag

Formålet med aksjonærmodellen er som nevnt å bygge bro mellom skattesatsen på arbeids- og kapitalinntekter. Dette oppnås ved å ha høyere skatt på den delen av investeringens avkastning som overstiger den avkastningen aksjonæren ville fått ved en sikker, passiv kapitalplassering (alternativavkastningen). Alternativavkastningen skjermes ved

at aksjonæren gis et fradrag i sin aksjeinntekt for en beregnet avkastning av aksjens opprinnelige kostpris, tillagt eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjen fra tidligere år (skjermingsgrunnlaget). For overgangsregler om fastsettelse av kostpris, vises det til avsnitt 10.7.

For å komme fram til aksjonærens skjermingsfradrag, må aksjens skjermingsgrunnlag multipliseres med en nærmere fastsatt skjermingsrente. Skjermingsrenten skal i størst mulig grad gi en nøytral skattemessig behandling av den beregnede alternativavkastningen på aksjonærens investerte kapital, sammenlignet med en alternativ plassering av kapitalen. Skjermingsrentens størrelse vil være avhengig av hvordan modellen for øvrig utformes. Se nærmere om dette i avsnitt 10.3.4. Ved å multiplisere årets skjermingsgrunnlag med den fastsatte skjermingsrenten, vil en komme fram til aksjonærens skjermingsfradrag for det aktuelle året. Den delen av utdelt utbytte som ligger innenfor dette skjermingsfradraget, vil ikke bli ilagt skatt på aksjonærens hånd.

Skjermingen skal i utgangspunktet skje separat for hver enkelt aksje. Dette innebærer at ubenyttet skjermingsfradrag fra aksje A ikke kan motregnes i utbytte/gevinst fra en annen aksje B, men i stedet legges til kostprisen for aksje A ved beregningen av neste års skjermingsfradrag knyttet til A. På samme måte skal skattemessige aksjegevinster og -tap beregnes separat for hver enkelt aksje. Ved inntektsoppgjøret skal eventuelle skattepliktige utbytter knyttet til den enkelte aksje, og eventuelle gevinster knyttet til den enkelte aksje, summeres. Dersom det er ubenyttede skjermingsfradrag knyttet til realiserte aksjer, kan dette benyttes til å redusere skattepliktige utbytter/gevinster fra aksjonærens øvrige aksjer. Hvis årets aksjeinntekt ikke er høy nok til å romme hele det ubenyttede skjermingsfradraget fra de realiserte aksjene, kan den resterende delen framføres med rente til fradrag i etterfølgende års aksjeinntekt, jf. avsnitt 10.3.3.

Dersom en aksje realiseres i løpet av inntektsåret, oppstår det spørsmål om hvem som skal tilordnes årets skjermingsfradrag for den aktuelle aksjen. En administrativt enkel regel vil være at den som er eier av aksjen 31.12. i inntektsåret, tilordnes aksjens skjermingsfradrag for hele året. Se nærmere om dette i avsnitt 10.5.3.

Et talleksempel kan illustrere nærmere hvordan skjermingen skal gjennomføres:

I eksempel 4 eier aksjonæren tre aksjeposter A, B og C, hvor aksje B gir et skattepliktig utbytte, mens aksje C realiseres med en gevinst som ligger under den beregnede alternativavkast-

ningen. Etter prinsippet i aksjonærmodellen skal ubenyttet skjermingsfradrag fra en aksje legges til aksjens kostpris så lenge aksjen ikke realiseres. Ved realisasjon av aksjen kan imidlertid et ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjen, fradras i aksjonærens øvrige skattepliktige aksjeinntekter. Det ubenyttede skjermingsfradraget knyttet til den realiserede aksjen C, kan derfor fradras i det skattepliktige utbyttet fra aksje B ved oppgjøret av årets samlede skattepliktige aksjeinntekt. I eksempelet er skjermingsrenten satt til 5 pst.

Eksempel 4: Aksjonæren eier tre aksjeposter A, B og C, hvorav aksje C realiseres innen årets utgang
Aksjepost A

1. Opprinnelig kostpris	195
2. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 1	5
3. Skjermingsgrunnlag primo år 1 (1.+2.)	200
4. Årets utbytte ¹⁾	8
5. Årets skjermingsfradrag (5 % av 3.)	10
6. Akkumulert skjermingsfradrag (2.+5.)	15

¹⁾ Utbetales året etter inntektsåret.

Aksjepost B

7. Opprinnelig kostpris	980
8. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 1	20
9. Skjermingsgrunnlag primo år 1 (7.+8.)	1000
10. Årets utbytte ¹⁾	100
11. Årets skjermingsfradrag (5 % av 9.)	50
12. Akkumulert skjermingsfradrag (8.+11.)	70

¹⁾ Utbetales året etter inntektsåret.

Aksjepost C

13. Opprinnelig kostpris	350
14. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 1	50
15. Skjermingsgrunnlag primo år 1 (13.+14.)	400
16. Salgspris ved realisasjon av aksjen	410
17. Årets skjermingsfradrag (5 % av 15.)	20
18. Akkumulert skjermingsfradrag (14.+17.)	70

Oppgjør av skattepliktig aksjeinntekt fra aksjepost A

19. Årets skattepliktige utbytte (4.–6.) (settes til 0 dersom beløpet er negativt)	0
20. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 2 (6.-4.)	7
21. Skjermingsgrunnlag primo år 2 (3.+5.-4.)	202

<i>Oppgjør av skattepliktig aksjeinntekt fra aksjepost B</i>	
22. Årets skattepliktige utbytte (10.-12.)	30
<i>Oppgjør av skattepliktig aksjeinntekt fra aksjepost C</i>	
23. Årets aksjetap (15.+17.-16.)	10
<i>Oppgjør av samlet skattepliktig aksjeinntekt</i>	
24. Årets samlede skattepliktige aksjeinntekt (22.-23.)	20
25. Ubenyttet skjermingsfradrag på aksjepost B primo år 2 (12.-10.-23.) (settes til 0 dersom beløpet er negativt)	0
26. Skjermingsgrunnlag på aksjepost B primo år 2 (9.-8.)	980

Som det framgår av eksempel 4, kan ubenyttet skjermingsfradrag fra aksje A ikke fradras i det skattepliktige utbyttet fra aksje B, da aksje A ikke er realisert. Utbytte fra ikke-realiserte aksjer beskattes således hver for seg. Denne separate beskattningen foreslås for å begrense mulighetene for utilsiktet utnyttelse av fradragmulighetene, jf. avsnitt 10.5.2.

Videre framgår det at aksjonæren sitter igjen med et ubenyttet skjermingsfradrag ved realisasjonen av aksje C. Dette ubenyttede skjermingsfradraget kan trekkes fra i den skattepliktige inntekten fra aksje B. I eksempelet er årets utbytte fra aksje B så stort at det kan romme hele det akkumulerte ubenyttede skjermingsfradraget fra denne aksjen, så vel som det ubenyttede skjermingsfradraget knyttet til aksje C. Ved årets utgang vil det akkumulerte ubenyttede skjermingsfradraget for aksje B derfor være 0, jf. eksempelet punkt 25. Ved utgangen av året skal derfor også kostprisen for aksje B nedreguleres med et beløp tilsvarende de tidligere års akkumulerte ubenyttede skjermingsfradrag, jf. eksempelet punkt 26.

10.3.3 Tapsfradrag ved realisasjon av aksjer

Under aksjonærmodellen vil et aksjetap kunne bestå av to elementer: et direkte tap (definert som aksjens salgspris fratrukket aksjens opprinnelige kostpris), og et tap som skyldes ubenyttede skjermingsfradrag knyttet til den realiserede aksjen. Det direkte tapet vil som i dag være fullt ut fradragberettiget mot aksjonærens alminnelige inntekt. Det skal imidlertid ikke foretas noen RISK-regulering av aksjens inngangsverdi ved beregningen av tapet.

Når det gjelder tap som skyldes ubenyttede

skjermingsfradrag knyttet til den realiserede aksjen, tilsier hensynet til symmetri at også dette tapet bør være fullt ut fradragberettiget. Aksjonærmodellen innebærer på den ene siden at det offentlige oppnår ekstra skatteinntekter der en selskapsinvestering gir høyere avkastning enn den beregnede alternativavkastningen. Full fradragrett for det ubenyttede skjermingsfradraget vil på den annen side medføre at det offentlige tar en del av aksjonærens risiko i tilfeller der en selskapsinvestering gir lavere avkastning enn den beregnede alternativavkastningen. I slike tilfeller vil aksjonæren oppnå et tapsfradrag som kun skyldes at investeringens avkastning har vært lavere enn alternativavkastningen. For å oppnå en symmetrisk behandling av aksjegevinster og aksjetap, må aksjonæren få fradrag for hele det ubenyttede skjermingsfradraget knyttet til den realiserede aksjen.

Dersom årets skattepliktige aksjeinntekt ikke er stor nok til å romme hele det ubenyttede skjermingsfradraget, foreslår utvalget at det ubenyttede skjermingsfradraget skal kunne framføres med rente og trekkes fra i eventuell framtidig skattepliktig aksjeinntekt.

Begrunnelsen for en slik begrenset fradragrett for ubenyttet skjermingsfradrag, skyldes at en eventuell fradragrett i alminnelig inntekt ville åpnet for uønskede tilpasningsmuligheter. Dersom det ubenyttede skjermingsfradraget kun tillates fradragført i andre aksjeinntekter, vil aksjonæren bare få utnyttet fradraget dersom hans øvrige investeringer oppnår en avkastning over den beregnede alternativavkastningen, og denne avkastningen ville blitt skattlagt i Norge. Dersom det ubenyttede skjermingsfradraget også kunne fradragføres i alminnelig inntekt, ville aksjonæren kunne utnytte fradraget uavhengig av om hans øvrige investeringer oppnår en avkastning over alternativavkastningen, og uavhengig av om denne avkastningen ellers ville vært skattepliktig i Norge. Et slikt system vil åpne for uønskede tilpasningsmuligheter ved at aksjonæren kan flytte ut av norsk beskatningsområde etter å ha oppnådd store skattemessige fradrag i Norge. Se for øvrig avsnitt 10.5 om tilpasningsmuligheter knyttet til ubenyttet skjermingsfradrag.

Fradragsretten for ubenyttet skjermingsfradrag bør med andre ord begrenses til fradrag i aktuell og framtidig aksjeinntekt, men slik at det innføres en framføringsadgang med rente for å sikre at modellen skal virke mest mulig nøytralt. Med en slik rentekorreksjon vil fradraget bevare sin nåverdi. Rentekorreksjonen vil også ha betydning for fastsettelsen av skjermingsren-

ten, jf. avsnitt 10.3.4. Utvalget er klar over at en framføringsrett med rente vil bryte med det nominalistiske prinsipp som dagens skattesystem bygger på. Etter dagens skattesystem kan underskudd framføres til fradrag i senere års inntekter (i dag begrenset til 10 år), men da uten at det gjennomføres noen rentekorreksjon for den tiden som har gått fra underskuddet oppsto, til skattyter oppnår inntekter som underskuddet kan føres mot.

Den begrensede fradragsretten for ubenyttet skjermingsfradrag vil isolert sett innebære at aksjonærmodellen ikke er fullt ut nøytral, da utnyttelsen av skjermingsfradraget forutsetter at aksjonærens øvrige investeringer gir en samlet avkastning over alternativavkastningen. Utvalget antar imidlertid at den foreslåtte renteframføringen normalt vil medføre at denne ikke-nøytraliteten vil være av liten betydning.

Et eksempel kan illustrere en situasjon der et aksjesalg medfører både et direkte tap, og et tap som følge av ubenyttet skjermingsfradrag:

I eksempel 5 eier skattyter to aksjeposter A og B. Det realiserede skattemessige tapet på aksje B er så stort at det ikke kan rommes i det skattepliktige utbyttet fra aksje A. Den delen av det direkte tapet (se ovenfor) som ikke kan rommes i inntekten fra aksje A, vil kunne fradras i skattyterens øvrige alminnelige inntekt innenfor samme år, mens den delen av det skattemessige tapet som skriver seg fra det ubenyttede skjermingsfradraget, vil bli framført til fradrag i etterfølgende års aksjeinntekt med et rentetillegg tilsvarende skjermingsrenten. Også i dette eksempelet er skjermingsrenten satt til 5 pst.

Eksempel 5: Aksjonæren eier to aksjeposter A og B, hvorav aksje B realiseres med et direkte tap innen årets utgang

Aksjepost A

1. Opprinnelig kostpris	195
2. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 1	5
3. Skjermingsgrunnlag primo år 1	200
4. Årets utbytte ¹⁾	20
5. Årets skjermingsfradrag (5 % av 3.)	10
6. Akkumulert skjermingsfradrag (2.+5.)	15

¹⁾ Utbetales året etter inntektsåret.

Aksjepost B

7. Opprinnelig kostpris	500
8. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 1	20
9. Skjermingsgrunnlag primo år 1 (7.+8.)	520
10. Salgspris ved realisasjon av aksjen	480
11. Årets skjermingsfradrag (5 % av 9.)	26
12. Akkumulert skjermingsfradrag (8.+11.)	46

Oppgjør av skattepliktig aksjeinntekt fra aksjepost A

13. Årets skattepliktige utbytte (4.-6.)	5
14. Ubenyttet skjermingsfradrag primo år 2 (6.-4.) (settes til 0 hvis beløpet er negativt)	0
15. Skjermingsgrunnlag primo år 2 (3.-2.)	195

Oppgjør av skattepliktig aksjeinntekt fra aksjepost B

16. Direkte aksjetap (7.-10.)	20
17. Aksjetap som følge av ubenyttet skjermingsfradrag (=12)	46
18. Samlet skattemessig aksjetap	66

Oppgjør av samlet skattepliktig aksjeinntekt

19. Årets samlede skattepliktige aksjeinntekt (13.-18.) (settes til 0 hvis beløpet er negativt)	0
20. Aksjetap til fradrag i årets øvrige alminnelige inntekt (16.-13.)	15
21. Ubenyttet skjermingsfradrag til framføring (=17)	46

10.3.4 Fastsettelse av skjermingsrenten

Som nevnt under punkt 10.3.3, vil modellen virke nøytralt dersom skjermingsrenten settes lik risikofri rente, forutsatt at aksjonæren får fullt fradrag for ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til aksjer som realiseres. Utvalgets forslag innebærer stor grad av slik nøytralitet, ved at eventuelt ubenyttet skjermingsfradrag kan framføres med rente og trekkes fra mot framtidig positiv aksjeinntekt.

Full fradragsrett for ubenyttet skjermingsfradrag innebærer at det offentlige bærer noe av risikoen ved investeringen. I tilfeller der en aksjeinvestering gir lavere avkastning enn den beregnede alternativavkastningen, vil aksjonæren oppnå et tapsfradrag som kun skyldes denne lavere avkastningen, når han realiserer aksjene. Det offentlige går med andre ord inn og dekker en del av forskjellen mellom den realiserede avkastningen og investeringens alternativavkastning. På den annen side vil det offentlige oppnå ekstra skatteinntekter der en aksjeinvestering gir høyere avkastning enn den beregnede alternativavkastningen. Fradragsretten for det ubenyttede skjermingsfradraget innebærer således en risikoutjevning mellom aksjonæren og det offentlige. Med denne risikoutjevningen bør det offentlige også ha en andel i risikopremien når avkastningen overstiger den risikofrie renten. Dette taler for at skjermingsrenten fastsettes uten risikotillegg.

Utvalgets forslag innebærer riktignok en viss

begrensning av fradragsretten for ubenyttet skjermingsfradrag, jf. avsnitt 10.3.3. Hvis en skattyter aldri i framtiden klarer å oppnå en avkastning over skjermingsrenten på sine aksjeinvesteringer, vil han ikke kunne utnytte et tidligere opparbeidet ubenyttet skjermingsfradrag. Risikodelingen er således ikke fullt ut symmetrisk med beskatningen av positive aksjeinntekter. For å kompensere for dette, foreslår utvalget at skjermingsrenten skal svare til f.eks. renten på 5-årige statsobligasjoner. Slike fordringer er ikke helt kurssikre, og renten på 5-årige statsobligasjoner inneholder derfor en beskjeden risikopremie i forhold til renten på en helt risikofri fordring. Denne begrensede risikopremien kan ses på som en kompensasjon for at fradraget for ubenyttet skjermingsfradrag ikke er fullt ut symmetrisk med beskatningen av positive aksjeinntekter.

10.3.5 Forholdet til utlandet

Aksjonærmodellen kan i utgangspunktet åpne for uønskede tilpasningsmuligheter knyttet til utlandet, jf. avsnitt 10.5.2. Modellen inneholder imidlertid bestemmelser som skal begrense disse tilpasningsmulighetene. Dette er bl.a. bakgrunnen for at skjermingen av aksjene skal skje isolert for hver enkelt aksje, jf. avsnitt 10.3.2. Videre kan ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til realiserte aksjer bare fradras i framtidige aksjeinntekter, og ikke i aksjonærens alminnelige inntekt, jf. avsnitt 10.3.3. Også dette for å redusere faren for uønskede tilpasningsmuligheter.

Utvalget har også vurdert om det bør innføres alternative bestemmelser for å hindre slike tilpasninger, f.eks. i form av en utflyttingsskatt for aksjonærer. En utflyttingsskatt innebærer at opptjente, men urealiserte aksjegevinster blir beskattet på utflyttingstidspunktet dersom en aksjonær flytter ut av norsk beskatningsområde. Utvalget antar at det ikke vil være nødvendig å innføre en slik utflyttingsskatt for at aksjonærmodellen skal fungere tilfredsstillende, gitt de begrensninger som utvalget foreslår. Dersom det ikke innføres slike begrensninger, vil det derimot trolig være behov for en slik utflyttingsskatt for å unngå uønskede tilpasninger i forhold til utlandet. En utflyttingsskatt vil imidlertid kunne medføre problemer i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, jf. avsnitt 10.5.2.

10.3.6 Beskyttelsesregler i forhold til uttak i form av lån

Aksjonærmodellen vil kunne gi aksjonærer incentiver til å finansiere selskaper ved lån i stedet for ved egenkapital. Hensikten vil være å spare skatt

ved å ta ut overskudd i selskapet som renter i stedet for som utbytte. Renter vil bli skattlagt på aksjonærens hånd, men vil være en fradragsberettiget kostnad for selskapet. Resultatet er at utbetalingen bare blir skattlagt en gang som alminnelig inntekt.

For å unngå slike omgåelsesmuligheter, foreslår utvalget at renteinntekter på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper, som er høyere enn et visst nivå, blir ilagt ekstra skatt på linje med utbytter, jf. avsnitt 10.5.1.

10.3.7 Konsekvenser for trygderettigheter

En innføring av aksjonærmodellen forutsetter at delingsmodellen oppheves for aksjeselskaper. Opparbeidelse av trygderettigheter for aktive aksjonærer vil således være avhengig av faktisk lønnsuttak.

Etter gjeldende regler vil ligningsmyndighetene i alminnelighet kunne prøve om utbytte som utbetales til en aktiv aksjonær, i realiteten er vederlag for arbeid, og i så tilfelle beskatte utbyttet som lønn. På bakgrunn av delingsreglens formål, er det lagt til grunn at det ikke kan foretas slik omklassifisering fra utbytte til lønn i delingsselskaper, jf. Stortingets vedtak av 26. mars 1996, og finanskomiteens uttalelser i Innst. O. nr. 47 (1995-96).

Ved innføring av aksjonærmodellen må en ta stilling til om aktive aksjonærers lønnsuttak skal baseres på frivillighet, eller om ligningsmyndighetene skal ha en alminnelig adgang til å overprøve om et utbytte i realiteten er et arbeidsvederlag. Med den satsstrukturen som utvalget legger opp til, jf. kapittel 8, vil det ikke lenger framstå som særlig lønnsomt å få arbeidsinntekter til å bli skattlagt som kapitalinntekter. Utvalget antar derfor at det som hovedregel ikke vil være nødvendig å omklassifisere utbytter til lønn for at modellen skal virke etter sin hensikt. Utvalget vil likevel ikke utelukke at det kan forekomme tilfeller der slik omklassifisering vil være nødvendig.

10.4 Hvem modellen skal gjelde for

10.4.1 Aksjeselskaper og likestilte selskaper

Aksjonærmodellen bør i utgangspunktet omfatte alle aksjeselskaper, samt såkalte likestilte selskaper, dvs. selskaper som lignes som aksjeselskaper. Dette innebærer at også sparebanker, andelslag, aksjefond, gjensidige forsikringsselskaper og samvirkelag vil omfattes. Når det gjelder likestilte selskaper kan det imidlertid være særlige forhold som tilsier begrensninger i modellens anvendelsesom-

råde. Slike forhold kan for eksempel være begrenset omsettelighet for enkelte typer andeler, eller begrensninger knyttet til utbytteutdelinger. Slike begrensninger er bl.a. bakgrunnen for at dagens RISK-regler ikke gjelder for alle likestilte selskaper. Utvalget har ikke foretatt en grundig vurdering av hvilke avgrensninger som eventuelt bør innføres, og vil derfor ikke foreslå konkrete avgrensninger på området. Spørsmålet bør imidlertid vurderes nærmere i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets forslag.

For å oppnå skattemessig likebehandling mellom aksjer i børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper, bør aksjonærmodellen i prinsippet gjelde også for børsnoterte aksjeselskaper. Utvalget ser imidlertid at det kan være særskilte problemer knyttet til aksjer i børsnoterte selskaper dersom børsnoterte låneinstrumenter unntas fra ekstra skatt på renteinntekter over et visst nivå, jf. avsnitt 10.5.1. Et slikt unntak kan tilsi at en bør vurdere om visse børsnoterte selskaper skal unntas fra aksjonærmodellen.

Utvalget antar at aksjonærmodellen kan gjøres gjeldende også for utbytter fra utenlandske selskaper til norske aksjonærer. I utgangspunktet vil det neppe være vesentlig mer problematisk for norske aksjonærer å fastsette kostprisen på utenlandske aksjer enn på norske aksjer. Det kan imidlertid oppstå kontrollproblemer knyttet til fastsettelse av kostpris på utenlandske aksjer, jf. avsnitt 10.6.

Ved fastsettelsen av kostpris på aksjer i utenlandske selskaper, bør det norske regelverket for beregning av kostpris legges til grunn. Kostprisen bør videre fastsettes i norske kroner på ervervs-tidspunktet. Det vil dermed være en valutarisiko knyttet til investeringen som kan påvirke skattenivået på aksjeutbyttet når dette omregnes i norske kroner. Utvalget mener likevel at det ikke er grunnlag for å innføre særskilte regler på dette området, som innebærer at en får en annen skattemessig behandling av slik valutarisiko enn av valutarisiko som skyldes andre forhold.

I dag skattlegges utbytter fra utenlandske selskaper til norske aksjonærer med en skattesats på 28 pst., uten at aksjonæren har krav på godtgjørelse for skatt betalt av selskapet. Aksjonæren har imidlertid krav på kreditfradrag for eventuell kilde-skatt betalt i utlandet. Aksjegevinster på aksjer i utenlandske selskaper skattlegges også med en skattesats på 28 pst. Det foretas ingen RISK-regulering av inngangsverdien på slike aksjer.

Dagens skattesystem innebærer en favorisering av aksjer i norske selskaper sammenlignet med aksjer i utenlandske selskaper. Den skatten aksjonæren betaler på utbytter fra utenlandske sel-

skaper, kommer i tillegg til den skatten selskapet har betalt på sitt overskudd i utlandet. Utbytter fra norske selskaper skattlegges derimot totalt med 28 pst. Tilsvarende beskattes aksjegevinster fra utenlandske aksjer fullt ut selv om deler av gevinsten skyldes tilbakeholdt skattlagt kapital i det utenlandske selskapet. For norske aksjer foretas det derimot en RISK-regulering av aksjens inngangsverdi for å unngå dobbeltbeskatning mellom selskap og aksjonær.

Under aksjonærmodellen vil aksjeinntekter fra utenlandske selskaper kun være skattepliktig i Norge i den grad inntektene overstiger investeringens beregnede alternativavkastning. Modellen innebærer således en lempeligere beskatning av aksjeinntekter fra utenlandske selskaper enn dagens skattesystem. Samtidig blir skatten på investeringer i norske selskaper høyere. Dette vil relativt sett gjøre det mer lønnsomt enn i dag å investere i utenlandske aksjer framfor i norske aksjer. Etter aksjonærmodellen vil aksjeinntekter som overstiger alternativavkastningen fra norske selskaper skattlegges med 48,16 pst. når en ser selskap og aksjonær under ett. For aksjeinntekter over alternativavkastningen fra utenlandske selskaper, vil den totale skattebelastningen avhenge av selskapskatten i det aktuelle landet. Er selskapskatten lavere enn 28 pst., vil den totale skattebelastningen på avkastningen være lavere enn ved en tilsvarende investering i et norsk selskap.

Utvalget antar at norskkontrollerte aksjeselskaper i lavskattelend (NOKUS-selskaper) fortsatt bør skje etter de såkalte NOKUS-reglene. I tillegg vil utbytter fra slike selskaper bli beskattet på den norske aksjonærens hånd dersom det overstiger investeringens beregnede alternativavkastning. Det bør undersøkes nærmere om aksjonærmodellen kan medføre gunstige tilpasningsmuligheter i forhold til utlandet i de tilfeller hvor NOKUS-reglene ikke kommer til anvendelse.

For utbytte fra utenlandsk selskap til norsk aksjonær, vil aksjonæren som i dag ha krav på kreditfradrag for eventuell kilde-skatt betalt i utlandet. Kreditfradraget vil imidlertid være begrenset til den delen av norsk skatt på samlet skattepliktig inntekt som forholdsmessig faller på utenlandsinntekten, jf. skatteloven § 16-21 første ledd (med mindre en eventuell skatteavtale bestemmer noe annet). Med utenlandsinntekt menes inntekt med kilde i utlandet, som skattlegges i utlandet, og som inngår i skattyterens samlede inntekt som er skattepliktig i Norge, jf. skatteloven § 16-21 tredje ledd. Under aksjonærmodellen vil den delen av utbyttet som ligger under den beregnede alternativavkastningen, ikke være skattepliktig i Norge, og vil så-

ledes ikke inngå i utenlandsinntekten. Videre vil kreditfradraget være begrenset til den skatt som er betalt i utlandet på utenlandsinntekten, jf. skatteloven § 16-21 første ledd. Da det kun er utbytte utover alternativavkastningen som vil være skattepliktig i Norge, vil aksjonæren kun få kreditfradrag for kildeskatt betalt på denne delen av utbyttet. Begrensningene i skatteloven § 16-21 innebærer således at aksjonæren ikke vil få kreditfradrag for kildeskatt betalt på den delen av utbyttet som ligger under den beregnede alternativavkastningen.

Utbytter fra norske selskaper til utenlandske aksjonærer ilegges i dag kildeskatt. Etter norsk intern rett er satsen for kildeskatt på utbytter 25 pst. Satsen er imidlertid vesentlig redusert gjennom flere skatteavtaler Norge har inngått, normal til 15 pst. I enkelte skatteavtaler er satsen for selskaper med en viss eierinteresse redusert til null. Utvalget legger til grunn at utbytter til utenlandske aksjonærer framdeles skal ilegges kildeskatt. Kildeskatten vil som i dag gjelde hele det utbetalte utbyttet, uten noen form for skjerming. Den totale beskatningen av utbyttet vil variere etter hvordan utbyttet beskattes i aksjonærens hjemland.

10.4.2 Beskatning av utbytter og gevinster for selskaper

Hensynet til likebehandling mellom ulike typer aksjonærer kan tale for å innføre aksjonærmodellen både for fysiske aksjonærer og for selskaper. Aksjonærmodellen vil skjerme aksjeutbytter og aksjegevinster i konsernforhold så lenge disse ligger innenfor rammen av den beregnede alternativavkastningen. For aksjeinntekter som overstiger alternativavkastningen, kan modellen imidlertid medføre kjedebeskatning. Slik kjedebeskatning kan f.eks. oppstå når et selskap deler ut utbytte over alternativavkastningen til et annet selskap, og det mottakende selskapet deretter deler ut det mottatte utbyttet til sine aksjonærer. Dette vil medføre en større skattebelastning for utbytter som deles ut via flere aksjeselskaper, enn for utdelinger som foretas direkte fra et aksjeselskap til fysiske aksjonærer. Et slikt skattesystem kan ha uheldige virkninger bl.a. for etablerte konsernstrukturer, og kan gi et incitament til å omorganisere eierstrukturen slik at kapitalen kan flyttes fra en virksomhet til en annen uten å gå veien om kjedebeskatning. Det vil også kunne påvirke etableringen av nye selskapsstrukturer.

Ut fra et effektivitetssynspunkt vil det videre være en ulempe dersom modellen medfører en beskatning av avkastning over alternativavkastningen som omallokeres innenfor selskapssektoren.

En slik beskatning kan hemme kapitalens mobilitet innenfor næringslivet.

Under dagens godtgjørelses- og RISK-system er det mulig å flytte avkastning over alternativavkastningen innenfor konserner uten å utløse utbytte- eller gevinstbeskatning. Av hensyn til kapitalmobiliteten kunne man derfor velge å videreføre det gjeldende godtgjørelses- og RISK-systemet for selskapsaksjonærer, og kun anvende aksjonærmodellen for personlige aksjonærer.

Et tredje alternativ kan være å innføre fullt fritak for utbytte- og gevinstbeskatning for selskaper. Det gjeldende RISK-systemet sikrer riktignok en beskatning ved realisasjon av de aksjegevinstene som et morselskap oppnår ved en forventet stigning i datterselskapenes framtidige inntjening. Under aksjonærmodellen vil imidlertid slike gevinster bli beskattet så snart de forlater selskapssektoren og utbetales til konsernets personlige aksjonærer. Så lenge aksjegevinster kun omallokeres innenfor næringslivet, tilsier uttaksprinsippet for aksjeinntektsbeskatningen at det ikke bør utløses beskatning.

Med et slikt system vil dagens RISK-system kunne avskaffes både for personlige aksjonærer og for selskaper. En avskaffelse av RISK-systemet for selskaper ville innebære en vesentlig forenkling av skattesystemet.

Et slikt system kan imidlertid åpne for uønskede tilpasningsmuligheter, særlig knyttet til utlandet. Systemet åpner bl.a. for at det kan bygges opp store skattekreditter innenfor selskapssektoren, med fare for at overskudd over alternativavkastningen aldri kommer til beskatning i Norge. I tillegg vil det redusere skatteinntektene fra aksjegevinster der aksjer overdras fra selskaper til skattefrie institusjoner eller utlendinger. Utvalget har ikke hatt mulighet til å foreta en grundig vurdering av de tilpasningsmuligheter et slikt system kan åpne for, men mener likevel at det er grunn til å vurdere beskatningen av gevinster og utbytter for selskaper i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets forslag.

På denne bakgrunn vil utvalget anbefale at dagens godtgjørelses- og RISK-system beholdes for selskaper, inntil spørsmålet om alternative løsninger for beskatningen av aksjegevinster og utbytter for selskaper er nærmere vurdert.

10.4.3 Deltakerlignede selskaper og enmannsforetak

Etter utvalgets vurdering er det i utgangspunktet ikke ønskelig med ulike skattesystemer for ulike typer virksomheter. Dersom aksjonærmodellen

skal innføres for aksjeselskaper, tilsier hensynet til skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer at det bør innføres en lignende uttaksmodell også for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak.

Deltakerlignede selskaper

Aksjonærmodellen vil ikke være direkte anvendelig for deltakerlignede selskaper, da det etter dagens regler ikke finnes noe system for å identifisere uttak fra slike selskaper. Dersom aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper, vil imidlertid hensynet til å oppnå skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer tale for å innføre en uttaksmodell også for deltakerlignede selskaper. I motsatt fall kan det oppstå betydelige tilpasningsproblemer ved at aksjeselskaper som i dag ikke omfattes av delingsmodellen, kan omorganisere sin virksomhet, og på den måten unngå beskatning av utbytter utover alternativavkastningen. Tilsvarende tilpasningsmuligheter vil oppstå i forhold til virksomhet som starter opp etter en eventuell innføring av aksjonærmodellen. Det er derfor viktig at beskatningen av deltakerlignede selskaper ses i sammenheng med beskatningen av aksjeselskaper, slik at en kan begrense mulighetene for uønskede skattetilpasninger knyttet til valg av virksomhetsform.

I deltakerlignede selskaper tas det ikke ut utbytter. Det vil derfor ikke være mulig å innføre en ekstra skatt på utbytter over alternativavkastningen for slike selskapsformer. En uttaksmodell for deltakerlignede selskaper må derfor utformes slik at en rent teknisk trekker et skille mellom uttatt og tilbakeholdt overskudd. Overskudd som tas ut av selskapet, kan f.eks. anses som alminnelig inntekt for deltakeren eller eieren. Alternativt kan utdelt overskudd over alternativavkastningen anses som et eget skattegrunnlag, og skattlegges med en egen sats. Ved sistnevnte løsning unngår en at deler av virksomhetens overskudd anses som alminnelig inntekt for samme skattyter to ganger. I begge tilfeller må deltakeren gis et skjermingsfradrag for deler av uttaket tilsvarende det skjermingsfradrag en aksjonær ville fått i et aksjeselskap.

Dersom deltakerlignede selskaper skal beskattes etter et uttaksprinsipp, må avkastning utover alternativavkastningen kunne identifiseres i virksomhetens regnskap. Deltakerlignede selskaper fører normalt regnskap for virksomheten. Utvalget antar derfor at det vil være mulig å etablere en konto for uttak for deltakerlignede selskaper.

I aksjeselskaper vil det kunne oppstå problemer mht. å sikre at alle disposisjoner som reelt sett inne-

bærer utdeling av utbytte, fanges opp og ilegges ekstra skatt i tilfeller der utbyttet overstiger investeringens alternativavkastning. Overføring fra selskap til aksjonær som i realiteten er utbytte, kan søkes kamuflert som noe annet, for eksempel som renter på lån eller som betaling for varer eller tjenester. Særlig vil dette være tilfelle i selskaper med en eller få eiere. I deltakerlignede selskaper kan dette problemet bli større. Bakgrunnen er bl.a. at en ikke har formaliserte regler for utdeling fra slike foretak, slik man har for aksjeselskaper.

Etter utvalgets vurdering er det ovennevnte problemet ikke av et slikt omfang at en av den grunn bør unngå å innføre en uttaksmodell for deltakerlignede selskaper. Utvalget kan heller ikke se at det er øvrige praktiske problemer knyttet til å innføre en uttaksmodell for slike selskaper. Det bør imidlertid foretas en nærmere vurdering av spørsmålet i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets forslag. Dersom det ikke kan innføres en uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper, bør en vurdere å innføre selskapsligning for slike selskaper. Alternativet vil være å innføre en form for deling som prinsipp for alle deltakerlignede selskaper, uavhengig av andel aktive i selskapet. En slik modell kan i utgangspunktet bygge på delingsmodellens prinsipper for fastsettelse av beregnet personinntekt. Den beregnede "personinntekten" bør imidlertid fordeles forholdsmessig på samtlige deltakere, etter den enkeltes krav på overskudd i selskapet.

Enmannsforetak

Etter utvalgets vurdering bør det i prinsippet innføres en form for uttaksmodell også for enmannsforetak. Dette for å oppnå en størst mulig skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer.

For enmannsforetak vil en uttaksmodell medføre større praktiske problemer enn for deltakerlignede selskaper. I enmannsforetak vil det særlig være problematisk å skille mellom skattyters personlige økonomi og de virksomheter han deltar i, ettersom virksomheten ikke er organisert som et eget rettssubjekt. Det er dermed større mulighet for at enkelte overføringer fra virksomheten til personen, og som egentlig skulle utløse ekstra skatt, ikke vil bli fanget opp. En innføring av uttaksmodell for enmannsforetak vil gjøre det nødvendig å stille strenge krav til regnskapsføringen i slike foretak.

For eiere av enmannsforetak er det generelt vanskelig å tilpasse seg bort fra dagens delingsmodell. Det er imidlertid en betydelig andel enmannsforetak som har negativ beregnet personinntekt, eller en positiv beregnet personinntekt som er rela-

tivt lav. Det er dermed grunn til å anta at dagens delingsmodell i mange tilfeller gir en for lav fastsettelse av reell arbeidsavkastning for dem som blir skattlagt etter modellen. Utvalget foreslår imidlertid visse innstramminger i delingsmodellen dersom denne skal videreføres. De foreslåtte endringene vil gjøre delingsmodellen mer treffsikker enn i dag. Det vises til utvalgets forslag til innstramminger i delingsmodellen i avsnitt 11.5.

Utvalget vil peke på at det i praksis neppe er noe betydelig nøytralitetsproblem dersom en har en uttaksbeskatning av aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper, og en kildebasert delingsmodell for enmannsforetak. I avsnitt II.4 i vedlegg 1 viser Peter Birch Sørensen at nåverdien av skatten blir den samme i disse to modellene forutsatt at

- marginalsattesatsen på lønn/beregnet personinntekt er lik marginalsattesatsen på aksjeutbytter
- skatten på kapitalavkastning som holdes tilbake i selskapet er lik sattesatsen på kapitalinntekter utenfor selskapet
- den personlig næringsdrivende ikke står overfor noen kredittrestriksjoner i praksis.

I utvalgets forslag er marginalsatten på lønn/beregnet personinntekt fortsatt noe høyere enn skatten på aksjeinntekter, men forskjellen er relativt liten. Skatten på kapitalavkastning er videre den samme i og utenfor selskapet (28 pst.). Problemet oppstår derfor først og fremst i den grad enmannsforetakene er kredittrasjonerte i betydelig grad.

Utvalget mener likevel at en bør ha som siktemål å innføre et felles prinsipp for beskatningen av alle virksomhetsformer med mindre det skaper betydelige administrative problemer, dvs. at en innfører uttaksbeskatning også for enmannsforetak så raskt som mulig. Dette er det eneste som vil føre til full skattemessig nøytralitet mellom ulike virksomhetsformer.

10.5 Omgåelses- og tilpasningsmuligheter

Aksjonærmodellen kan, som andre uttaksbaserte modeller, medføre særskilte problemer i forhold til omgåelses- og tilpasningsmuligheter. Modellen kan bl.a. føre til forsøk på å kamuflere utbytter, for eksempel ved at aksjonærer yter lån til selskapet, slik at overskudd utdeles som renter på lån i stedet for som utbytte. Videre kan utbytteskatten søkes omgått ved at aksjonærer som har opparbeidet store skattekreditter, flytter ut av norsk beskatningsområde.

10.5.1 Egenkapital og fremmedkapital

Etter gjeldende regler er det, når man ser selskap og aksjonær under ett, ikke så viktig skattemessig å skille mellom tilfeller der selskaper er egenkapitalfinansiert, og der de er finansiert ved lån fra aksjonær til selskap. Innføring av en modell med ekstra skatt på utbytte vil imidlertid kunne gi skattytere incentiver til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital. Hensikten vil være å spare skatt ved å ta ut overskudd i selskapet som renter i stedet for som utbytte. Renter vil bli skattlagt på aksjonærens hånd, men vil være en fradragsberettiget kostnad for selskapet. Resultatet er at utbetalingen bare blir skattlagt en gang som alminnelig inntekt.

Problemene knyttet til slike tilpasninger vil være til stede ved alle typer utbytteskattmodeller, men omfanget vil bl.a. variere avhengig av hvordan en velger å behandle utbytter mellom selskaper, se nærmere om dette i avsnitt 10.4.2. Med en modell der utbytter mellom selskaper ikke skatlegges (skattefritt utbytte eller godtgjørelse for utbytte mellom selskaper), vil problemet være mindre enn med en modell der også selskapsaksjonærer ilegges ekstra skatt på utbytter. Det vil også være større incentiver til å lånefinansiere selskaper dersom det innføres full dobbeltbeskatning av selskap og aksjonær, enn dersom det gis en form for skjerming i utbytteskatten. Ved skjerming vil det først bli lønnsomt å ta ut selskapets overskudd i form av renter når den avtalte lånerenten er høyere enn den beregnede alternativavkastningen.

Det kan være legitime grunner også for aksjonærer til å avtale en høyere rente enn alternativavkastningsrenten. Høy risiko (f.eks. lån med prioritet bak selskapets alminnelige gjeld) kan forsvare en høy rente på lånet. Verken skattelovens § 13-1 om interessefelleskap, eller den ulovfestede regel om gjennomskjæring, vil gi grunnlag for å omklassifisere renter til utbytte når en tilsvarende avtale kunne vært inngått mellom uavhengige parter (armlengdeprinsippet). For å unngå vridninger fra egenkapitalfinansiering til lånefinansiering av aksjeselskaper, vil utvalget foreslå tiltak som kan motvirke slike tilpasninger. Det kan også hevdes at investeringer i aksjeselskaper bør behandles likt, uavhengig av om de skjer i form av innskutt aksjekapital eller som lån.

Ettersom utvalget foreslår at aksjonærmodellen kun skal innføres for utbytter til personlige aksjonærer, og ikke for utbytter som deles ut mellom selskaper, vil også vridningen mot å lånefinansiere kun være et problem i forhold til personlige aksjonærer. En mulig løsning på problemet kan da være

å behandle renter på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper på samme måte som utbytte. Rent faktisk vil dette bety at renter som er lavere eller den samme som en sjablonmessig beregnet rente (f.eks. skjermingsrenten før skatt med et tillegg i størrelsesorden 2 - 4 prosentpoeng), kun skattlegges med 28 pst. på aksjonærens hånd. Er lånerenten høyere enn den sjablonmessige renten, vil overskytende renteinntekter dobbelbeskattes på samme måte som utbytter.

Det må understrekes at slik dobbeltbeskatning av renteinntekter bare kan gjelde for personlige skattytere. Dersom aksjonærmodellen også innføres for utbytter mellom aksjeselskaper og likestilte selskaper, vil ovennevnte løsning ikke være aktuell. Å dobbeltbeskatte f.eks. renter på lån fra ulike finansinstitusjoner mv., der renteinntekter er en del av den ordinære virksomhetsinntekten, vil medføre hardere beskatning av kapitalavkastning i slik virksomhet enn kapitalavkastning i annen type virksomhet.

Et spørsmål er om en regel om ekstra skatt på renteinntekter over en sjablonmessig beregnet renteinntekt, skal være begrenset til tilfeller der det er en *aksjonær* som er långiver. Undertiden kan en låneavtale inneholde vilkår som medfører at forholdet mellom partene i låneavtalen kan få karakter av forholdet mellom selskap og aksjonær. I aksjeloven/allmennaksjeloven kapittel 11 finnes regler om opptak av lån på særlige vilkår. Dette gjelder lån som kombineres med rett til å få utstedt aksjer, eller lån der renten helt eller delvis avhenger av selskapets overskudd eller utbytte som utdeles. En låneavtale kan også inneholde vilkår som fratar selskapsorganet den reelle styringsretten, og således innebære en maktforskyvning ut av selskapet. Eksempler på slike vilkår kan være at selskapet må ha långivers samtykke

- ved opptak av nye lån,
- ved salg av eiendeler, eller
- ved pantsettelse av eiendeler.

Når det i låneavtalen er stilt vilkår som medfører at långiver får en form for innflytelse i selskapet, bør renter på slike lån likebehandles med renter på lån fra aksjonærer.

Å finne gode avgrensningskriterier for når et lån er gitt på vilkår som tilsier skattlegging på ordinær måte, og når det er knyttet slike vilkår til lånet at renten bør skattlegges som utbytte, vil være svært vanskelig i praksis. På denne bakgrunn vil utvalget anbefale at renteinntekter som er høyere enn et visst nivå (jf. ovenfor) på lån fra personlige skattytere til aksjeselskaper, blir ilagt ekstra skatt på linje med utbyt-

ter, uavhengig av om långiver er aksjonær eller ikke.

En ekstra skatt på renteinntekter over et visst nivå kan få konsekvenser for obligasjonsmarkedet. Det er ikke uvanlig at renten på obligasjonslån ligger vesentlig høyere enn den skjermingsrenten som er foreslått ovenfor. Formålet med en eventuell ekstra skatt på renteinntekter over et visst nivå er imidlertid ikke å beskatte denne typen renteinntekter generelt, men å unngå vridninger fra egenkapitalfinansieringer over til andre former for finansiering, for å unngå skatt på utbytter. I børsnoterte selskaper er det imidlertid liten grunn til å tro at en utbytteskatt med skjerming vil skape sterke incentiver til å yte lån til selskapet i stedet for å skyte inn egenkapital. Utvalget antar derfor at faren for denne typen omgåelser vil være relativt liten i slike selskaper. På denne bakgrunn bør det foretas en nærmere vurdering av om børsnoterte låneinstrumenter bør unntas fra en eventuell ekstra skatt på renteinntekter over et visst nivå.

Dersom børsnoterte finansieringsinstrumenter unntas fra slik ekstra skatt bør det vurderes om aksjer i børsnoterte selskaper bør unntas fra aksjonærmodellen, da slike finansieringsinstrumenter kan ha store likhetstrekk med egenkapital i børsnoterte selskaper. Utvalget antar at det ikke vil være et stort problem med omdannelse av arbeidsinntekter til kapitalinntekter i slike selskaper.

For å unngå at et eventuelt unntak for aksjer i børsnoterte selskaper skal åpne for uønskede tilpasningsmuligheter, bør unntaket begrenses til kun å gjelde selskaper med en viss eierspredning, for eksempel tilsvarende kravet til eierspredning for selskaper notert på hovedlisten på Oslo Børs.

10.5.2 Omgåelsesmuligheter knyttet til utlandet

Aksjonærmodellen innebærer at tilbakeholdt overskudd ikke blir ilagt ekstra skatt før det deles ut som utbytte eller gevinst. I den grad overskudd holdes tilbake i selskapene, vil det over tid kunne bygges opp store skattekreditter knyttet til aksjer i slike selskaper. Dersom aksjonærene flytter utenlands med den følge at deres skatteplikt til Norge opphører, vil utdeling av utbytte til slike aksjonærer kun ilegges kildeskatt, selv om utbyttet skriver seg fra avkastning over alternativavkastningen i selskapet. Etter intern norsk rett er kildeskatten på utbytter 25 pst. Denne satsen er imidlertid vesentlig redusert i flere skatteavtaler Norge har inngått, og i enkelte skatteavtaler er satsen for kildeskatt på utbytter null. Videre vil aksjegevinster ikke bli underlagt norsk beskatning (med unntak

av næringsaksjer) dersom disse realiseres mer enn 5 år etter at aksjonæren har emigrert. I flere skatteavtaler har Norge dessuten fraskrevet seg retten til å anvende 5-årsregelen for aksjegevinster. Dette innebærer at enkelte aksjonærer som flytter utenlands, allerede fra år 1 kan realisere sine aksjer i norske selskaper uten at det utløses gevinstbeskatning i Norge.

Aksjonærens fradragsrett for ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til realiserede aksjer, kan i utgangspunktet øke faren for slike skattemessige tilpasninger. Eksempel 6 nedenfor kan illustrere dette forholdet nærmere. I eksempelet er alternativavkastningen 5 pst. Tallene er oppgitt i mill. kroner.

Eksempel 6

År 1

1. Innskudd av aksjekapital primo år 1 (kostpris)	500
2. Overskudd etter selskapsskatt (4 % av 1.)	20
3. Utbytte (3 % av 1.)	15
4. Tilbakeholdt overskudd (2.-3.)	5
5. Årets skjermingsfradrag (5 % av 1.)	25
6. Ubenyttet skjermingsfradrag (5.-3.)	10

År 2

7. Skjermingsgrunnlag for aksjene (1.+6.)	510
8. Overskudd etter selskapsskatt (4 % av 1.+4.)	20,2
9. Årets skjermingsfradrag (5 % av 7.)	25,5

Aksjene realiseres etter utgangen av år 2

10. Salgspris for aksjene (1.+4.+8.)	525,2
11. Aksjenes kostpris (=1.)	500
12. Akkumulert skjermingsfradrag (6.+9.)	35,5
13. Skattepliktig aksjegevinst (10.-11.-12.)	0
14. Ubenyttet skjermingsfradrag (12. - (10.- 11.))	10,03

I eksempelet vil aksjonæren sitte igjen med et ubenyttet skjermingsfradrag på 10,03 mill. kroner. Dersom dette kunne vært fradragsført direkte i alminnelig inntekt, ville fradraget gitt 2 808 400 kroner i spart skatt i dag, mot at eventuelle aksjeinntekter over alternativavkastningen blir beskattet en gang i framtiden. En slik latent skatteplikt kan gi aksjonæren store incentiver til å flytte utenlands etter å ha oppnådd fradraget i alminnelig inntekt.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det ubenyttede skjermingsfradraget ikke skal kunne trekkes fra i alminnelig inntekt, men kun i aktuelle eller framtidige aksjeinntekter over alternativavkastning,

jf. avsnitt 10.3.3. Også med en slik løsning kan aksjonæren ta ut avkastning over alternativavkastningen fra selskap A uten beskatning som følge av lav avkastning i et annet selskap B. Aksjonæren vil imidlertid ikke få utnyttet det ubenyttede skjermingsfradraget knyttet til aksjene i B før han oppnår en avkastning over alternativavkastningen på aksjene i A (eller på sine øvrige aksjeinvesteringer). Aksjonæren kan således ikke få fradrag for ubenyttet skjermingsfradrag i alminnelig inntekt for deretter å ta med seg avkastning over alternativavkastningen på sine øvrige investeringer ut av norsk beskatningsområde. Bestemmelsen vil således begrense faren for skattetilpasninger gjennom oppbygging av store skattekreditter.

Utvalget legger videre til grunn at skjermingen av aksjenes kostpris skal skje isolert for den enkelte aksje. Som alternativ kunne skjermingen skjedd samlet for alle aksjonærens aksjer i det aktuelle selskapet, uavhengig av den enkelte aksjes kostpris. En slik skjermingsregel ville imidlertid skapt større muligheter for oppbygging av skatte-kreditter, og dermed større fare for uønskede tilpasningsmuligheter knyttet til utlandet.

Utvalget har vurdert om det alternativt bør innføres en form for beskatning av norske aksjonærer ved utflytting for å begrense de tilpasningsmuligheter aksjonærmodellen kan åpne for. En utflyttingsskatt innebærer at opptjente, men urealiserte aksjegevinster blir beskattet på utflyttingstidspunktet dersom en aksjonær flytter ut av norsk beskatningsområde. En slik form for beskatning er tidligere vurdert av Finansdepartementet, jf. Ot.prp. nr. 64 (1991-92). Slike regler kan imidlertid medføre problemer i forhold til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Det er særlig avtalens bestemmelser om retten til etablering og fri bevegelse av personer¹⁾ som vil kunne medføre problemer, jf. EØS-avtalen artikkel 31 flg. og 28 flg. Disse bestemmelsene kommer til anvendelse både ved direkte og indirekte diskriminering (forskjellsbehandling). I tillegg kan direkte og indirekte begrensninger i utøvelsen av disse frihetene rammes, selv om de ikke virker diskriminerende.

Gjennom rettspraksis er det fastslått at regler som innskrenker EØS-borgernes rettigheter etter artikkel 28 og 31, kan være ulovlige. Også her gjelder skrankene både for åpne og skjulte begrensninger.

¹⁾ Det er uomtvistet at borgere av en EØS-stat har rett til å bevege seg over landegrensene for å ta arbeid eller etablere en virksomhet i en annen EØS-stat. Derimot er det mer uklart om, og eventuelt i hvilken utstrekning, det gjelder en tilsvarende rett til slike bevegelser uavhengig av utnyttelsen av en økonomisk aktivitet.

En regel om skatt på latente aksjegevinster ved utflytting, kan hevdes å innebære en ulovlig begrensning på de ovennevnte rettigheter. Det kan eksempelvis tenkes at likviditetsbelastningen knyttet til en slik utflyttingsskatt i praksis kan utgjøre et hinder for fri bevegelse av arbeidstakere, eller for retten til etablering. En eventuell utflyttingsskatt kan imidlertid utformes slik at skatteplikten ikke medfører noen umiddelbar betalingsplikt. Det kan f.eks. gis utsettelse på betaling av skatten, men slik at utsettelsen opphører dersom aksjene realiseres innen fem år etter utflyttingstidspunktet.

Frankrike har siden 1999 hatt regler om skatteplikt for kapitalgevinster som realiseres innen fem år etter utflytting fra landet. I tillegg har de regler om skatt på latente gevinster på utflyttingstidspunktet. Utflyttingsskatten innebærer i korte trekk at en person (fysisk eller juridisk) som flytter sitt skattemessige bosted ut av Frankrike, anses å ha realisert eventuelle latente gevinster på betydelige eierandeler (25 pst. eller mer) i selskaper. Det gis imidlertid automatisk utsettelse på betaling av skatten dersom fire kumulative vilkår er oppfylt. Ett av vilkårene er at det stilles en garanti for skattekravet før utreise. Utsettelsen opphører dersom aksjene realiseres innen fem år etter utflyttingstidspunktet. Hvis det ikke ble gitt utsettelse, og eieren flytter tilbake til Frankrike, eller aksjene fortsatt er i behold etter fem år, refunderes skatten av den latente gevinsten. Videre reduseres skattekravet forholdsmessig dersom aksjene realiseres til en lavere verdi enn den verdi som lå til grunn for fastsettelsen av utflyttingsskatten. Det gis også kredit for eventuell skatt til bostedsstaten av den delen av gevinsten som ble skattlagt på utflyttingstidspunktet.

En fransk statsborger har anlagt sak for en nasjonal domstol og hevdet at reglene om utflyttingsskatt er i strid med retten til etablering. Fransk høyesterett konkluderte med at reglene ikke innebærer noen ulovlig forskjellsbehandling når de sammenholdes med reglene om utsettelse av betaling av skatten og reglene om endring av skatten ved realisasjon etter utløpet av femårsperioden. Fransk høyesterett kom imidlertid til at enkelte av vilkårene som stilles for å oppnå utsettelse på betaling av skatten, innebærer visse prosessuelle og materielle byrder. Høyesterett har derfor bedt EF-domstolen om en prejudisiell uttalelse om lovligheten av disse vilkårene.

På bakgrunn av den usikkerheten som er knyttet til EØS-avtalens betydning for dette spørsmålet, vil utvalget ikke foreslå at det innføres en slik utflyttingsskatt. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid dette spørsmålet vurderes nærmere når den

prejudisielle uttalelsen fra EF-domstolen foreligger.

10.5.3 Tilordning av skjermingsfradraget

Dersom en aksje realiseres i løpet av inntektsåret, oppstår det spørsmål om hvem som skal tilordnes årets skjermingsfradrag for den aktuelle aksjen. En administrativt enkel regel vil være at den som er eier av aksjen 31.12. i inntektsåret, tilordnes aksjens skjermingsfradrag for hele året. Ved realisasjon av aksjer mellom norske aksjonærer, må det antas at fordelene med å oppnå skjermingsfradraget vil gjenspeiles i aksjens pris. Den skattebesparelsen kjøper av aksjene oppnår ved å tilordnes skjermingsfradraget for hele året, vil i slike tilfeller oppveies av økt pris på aksjene, og dermed økt gevinst/reduert tap for selger av aksjene.

Etter utvalgets forslag skal imidlertid aksjonærmodellen ikke omfatte utenlandske aksjonærer i norske selskaper. Aksjens skjermingsfradrag vil således ikke ha noen selvstendig verdi for slike aksjonærer. Ved omsetning av aksjer fra en utenlandsk til en norsk aksjonær, vil derfor skjermingsfradraget knyttet til aksjen ikke ha noen verdi for den utenlandske aksjonæren. Den utenlandske aksjonæren kan dermed "låne" ut sine aksjer til den norske aksjonæren over årsskiftet, slik at den norske aksjonæren tilordnes årets skjermingsfradrag for aksjene. Et eksempel kan illustrere situasjonen nærmere (i eksemplet er skjermingsrenten satt til 5 pst.):

En norsk aksjonær erverver aksjer fra en utenlandsk aksjonær for 100 mill. rett før årsskiftet, og tilordnes dermed årets skjermingsfradrag for aksjene, som utgjør 5 mill. kroner. Deretter selger han aksjene tilbake til den utenlandske aksjonæren rett over årsskiftet til (omtrent) samme pris som han selv ga for dem. Den norske aksjonæren vil da sitte igjen med et ubenyttet skjermingsfradrag på 5 mill. kroner som han kan benytte til å skjerme eventuell avkastning over alternativavkastningen fra sine øvrige aksjer.

Slike omgørelser vil antagelig rammes av reglene om ulovfestet gjennomskjæring. Problemstillingen bør imidlertid vurderes nærmere ved oppfølgingen av utvalgets forslag.

10.6 Administrative konsekvenser

Aksjonærmodellen er i utgangspunktet basert på at den enkelte aksjonær skal innrapportere opplysninger om aksjens kostpris når denne erverves. Videre er modellen basert på at hvert enkelt

selskap skal innrapportere opplysninger om årets utbytteutdelinger. Også eventuelle kapitalendringer i selskapet, f.eks. splitt og spleis av aksjer, eller fusjon og fisjon av selskaper, må innrapporteres av det enkelte selskap slik at aksjens kostpris kan endres i tråd med de foretatte kapitalendringer. Disse opplysningene vil til sammen danne grunnlag for beregningen av aksjonærens skjermingsfradrag, og dermed også for eventuell skattepliktig aksjeinntekt det aktuelle året.

De opplysninger som innrapporteres, vil kun være basert på aksjonærens og selskapets påstand. Dersom den oppgitte kostprisen er feil, kan dette få direkte skattemessige konsekvenser for aksjonæren når selskapet deler ut utbytte. Det samme vil gjelde dersom de opplysninger selskapet innrapporterer om utdelt utbytte og kapitalendringer, inneholder feil.

Kostprisen utgjør også i dag utgangspunktet for aksjens inngangsverdi. Inngangsverdien får imidlertid ingen direkte skattemessig betydning for aksjonæren før aksjen (eventuelt) realiseres. Det er først på realisasjonstidspunktet aksjonæren gir opplysninger om aksjens kostpris til ligningsmyndighetene, og det er først på dette tidspunktet ligningsmyndighetene eventuelt kontrollerer kostprisen.

Når aksjens kostpris skal danne grunnlag for beregningen av det årlige skjermingsfradraget, vil kostprisen få skattemessig betydning for aksjonæren allerede fra det tidspunktet aksjen erverves. Hvis kostprisen ikke er korrekt fastsatt, vil heller ikke skjermingsgrunnlaget bli korrekt fastsatt. Under aksjonærmodellen vil eventuelle feil ved fastsettelsen av kostprisen få betydning hvert år skjermingsfradraget beregnes, og ikke som i dag kun når aksjen realiseres. Det må derfor føres en jevnlig kontroll med de opplysninger aksjonærene innrapporterer om aksjenes kostpris. Videre må det føres kontroll med de opplysninger selskapene innrapporterer om utdelt utbytte og eventuelle kapitalendringer i selskapet. Beregning av skjermingsfradrag for aksjer i utenlandske selskaper kan her medføre særlige kontrollproblemer. Dette gjelder spesielt ved kapitalendringer i slike selskaper. Videre vil opplysninger om utbytteutbetalinger ikke uten videre kunne innhentes fra utenlandske selskaper.

Aksjonærmodellen forutsetter som nevnt at ubenyttet skjermingsfradrag skal legges til den enkelte aksjes kostpris ved beregningen av senere års skjermingsfradrag. Beregningen skal skje isolert for hver enkelt aksje. Modellen forutsetter at det føres en konto for akkumulert ubenyttet skjermingsfradrag knyttet til den enkelte aksje. I tillegg skal det føres en rentejustert konto for ubenyttet

skjermingsfradrag knyttet til realiserte aksjer. Samlet vil dette kunne medføre store administrative oppgaver både for ligningsmyndighetene og for skattyter. For å lette disse administrative oppgavene bør det opprettes et sentralt register slik at de nødvendige beregninger mv. kan foretas maskinelt. Spesielt viktig vil et slikt register være ved eventuelle kapitalendringer i selskapene.

Utvalget kjenner til at det i Finansdepartementet pågår et prosjekt med å etablere et aksjonærregister for skatteformål. Aksjonærregisteret skal inneholde sentrale data som er nødvendige for å beregne gevinst/tap ved realisasjon av aksjer, bl.a. aksjenes kostpris. Aksjonærene skal da slippe arbeidskrevende og kompliserte manuelle beregninger av gevinst eller tap ved realisasjon av aksjer. Opplysningene i et slikt register vil være basert på aksjonærens og selskapets påstand, og vil således ikke alltid være korrekte. Det må derfor føres en jevnlig kontroll med de opplysninger som legges inn i registeret.

Det planlagte aksjonærregisteret vil kun omfatte norske aksjeselskaper. Registeret vil således ikke omfatte likestilte selskaper som sparebanker, andelslag, aksjefond, gjensidige forsikringsselskaper, samvirkelag mv.. Registeret vil heller ikke omfatte utenlandske aksjeselskaper, deltakerlignede selskaper eller enmannsforetak. Et eventuelt aksjonærregister vil likevel kunne lette de administrative oppgaver aksjonærmodellen vil medføre. Dersom det ikke innføres et slikt register, bør det innføres en annen form for register som kan ivareta disse oppgavene. En manuell beregning av skjermingsbeløp mv. vil skape betydelige administrative problemer og kan derfor ikke anbefales.

I avsnitt 10.4.2 konkluderer utvalget med at dagens godtgjørelses- og RISK-system foreløpig bør videreføres for aksjer eiet av selskaper. Dette medfører at dagens system må opprettholdes for utbytter til selskaper, samtidig som det innføres en helt ny modell for utbytter til personlige aksjonærer. Et slikt tosporet system kan virke kompliserende både for ligningsmyndighetene og for den enkelte skattyter, i hvert fall i en overgangsperiode.

På bakgrunn av det ovennevnte, antar utvalget at aksjonærmodellen isolert sett kan medføre store administrative oppgaver og kontrollproblemer, bl.a. knyttet til fastsettelse og kontroll av aksjenes kostpris. Dette må imidlertid vurderes opp mot de oppgaver og kontrollproblemer som vil forsvinne ved at delingsmodellen kan avvikles for aksjeselskaper, og antagelig også for deltakerlignede selskaper. Selv om det i dag bare er et begrenset antall selskaper som er delingspliktige, antar utvalget at det også er store kontrolloppgaver

knyttet til de selskaper som ikke er delingspliktige (vurdering av omgåelser, gjennomskjæring mv.). Videre medfører aksjonærmodellen at også dagens RISK-systemet kan oppheves for personlige aksjonærer. Også dette vil isolert sett innebære en forenkling av dagens skattesystem.

10.7 Overgangsregler

Ved overgangen fra dagens skattesystem for aksjeginster og utbytter til aksjonærmodellen, vil det være behov for særskilte regler for fastsettelse av skjermingsgrunnlag for aksjer som er ervervet før aksjonærmodellen innføres. Etter utvalgets vurdering vil en nærliggende løsning være å legge til grunn aksjens opprinnelige kostpris tillagt eventuelle RISK-beløp. For aksjer med negativ skattemessig inngangsverdi, kan et alternativ være å sette skjermingsgrunnlaget til null. Spørsmålet bør imidlertid vurderes nærmere ved oppfølgingen av utvalgets forslag.

Med en slik overgangsregel vil dagens RISK-verdier videreføres som en del av aksjens inngangsverdi under aksjonærmodellen. Samtidig vil RISK-beløpene øke aksjonærens skjermingsgrunnlag, og dermed også aksjonærens årlige skjermingsfradrag. Dette vil begrense incentivet til å ta ut tilbakeholdte overskudd fra selskapet før aksjonærmodellen innføres. Utvalget antar likevel at enkelte aksjonærer vil velge å ta ut slike overskudd før modellen innføres, for deretter å skyte dette inn igjen i selskapet som innbetalt aksjekapital og/eller overkurs. Tilbakebetaling av innbetalt aksjekapital og overkurs anses ikke som utbytte, og vil således ikke bli ilagt noen ekstra skatt ved

utbetalingen. Tilbakebetalingen vil imidlertid medføre et lavere skjermingsgrunnlag for aksjonæren ved at aksjens kostpris nedreguleres tilsvarende det tilbakebetalte beløpet.

I forbindelse med skattereformen i 1992, ble det åpnet for å fastsette aksjers inngangsverdi ved særskilt taksering. Ved denne takseringsrunden oppnådde flere aksjonærer svært høye inngangsverdier på sine aksjer. Enkelte aksjonærer vil således kunne oppnå et urimelig høyt skjermingsgrunnlag dersom disse inngangsverdiene legges til grunn for skjermingen. For å unngå en slik effekt, bør takstverdiene fra 1992 ikke legges til grunn ved fastsettelsen av aksjens kostpris under aksjonærmodellen. Dersom aksjonæren ikke kan dokumentere aksjens opprinnelige kostpris, kan et alternativ være å legge aksjens formuesverdi fra 1992 til grunn, eksklusive eventuelle aksjerabatter. I begge tilfeller vil eventuelle RISK-beløp knyttet til aksjen legges til ved fastsettelsen av aksjens skjermingsgrunnlag.

For enkelte aksjonærer kan det være noe tilfeldig om de eier aksjer personlig eller gjennom et selskap. Etter dagens regler er det ikke mulig å overføre aksjer uten beskatning til et aksjeselskap man selv eier. Det gis heller ikke skattelempe til å gjennomføre en slik omorganisering. Dette kan tilsi at en bør vurdere å innføre en særskilt overgangsregel om at aksjer kan overføres til selskaper med skattemessig kontinuitet, dvs. uten skattemessige konsekvenser. Motstykket vil imidlertid være at kostprisen på aksjene vil tilsvare skattemessig inngangsverdi på aksjene som overføres. Aksjenes skjermingsgrunnlag vil dermed bli lavere enn ved overføring av aksjene til markedsverdi.

Kapittel 11

Nærmere om gjeldende delingsmodell

11.1 Innledning

Utvalget foreslår primært å innføre en utbytteskatt med skjerming for aksjeselskaper og en lignende uttaksmodell for deltakerlignede selskaper. På sikt er det videre ønskelig om en lignende uttaksmodell kan innføres også for enmannsforetak. Grunnlaget for å innføre en uttaksbeskatning for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak må imidlertid utredes nærmere før delingsmodellen kan oppheves for slike foretak.

Dersom delingsmodellen likevel skal videreføres for både aksjeselskaper, deltakerlignede selskaper og enmannsforetak, mener utvalget at den må utformes på en måte som gjør den mer treffsikker enn i dag. Det bør således innføres strammere regler for fastsettelse av beregnet personinntekt, samtidig som det bør innføres regler som kan begrense muligheten til å tilpasse seg bort fra delingsmodellen. Videre legger utvalget vekt på at modellen skal behandle alle næringer likt, og foreslår derfor å oppheve skillet mellom liberale og ikke-liberale yrker.

Dersom aksjonærmodellen innføres for aksjeselskaper uten at det innføres en lignende uttaksmodell for deltakerlignede selskaper eller enmannsforetak, vil det også være nødvendig med en strammere delingsmodell.

I avsnittene 11.2 og 11.3 redegjøres det for gjeldende delingsmodell og endringer av denne fra 1992 fram til i dag. I avsnitt 11.4 følger en empirisk gjennomgang av delingspliktige virksomheter. Utvalget peker her på ulike forhold som indikerer at omfanget av tilpasninger til delingsmodellen er betydelige. I avsnitt 11.5 følger utvalgets vurdering av dagens delingsmodell, samt forslag til endringer av denne.

11.2 Nærmere om gjeldende delingsmodell

11.2.1 Reglene før 1992 om beskatning av næringsdrivendes arbeidsavkastning

Før skattereformen i 1992, var strukturen i inntektsbeskatningen noe annerledes enn i dag. Men også før reformen ble arbeidsinntekter beskattet høyere enn kapitalinntekter, ved at arbeidsinntekter inngikk i skattegrunnlaget pensjonsgivende inntekt. Pensjonsgivende inntekt ble ilagt trygdeavgift, og fra 1988 også toppskatt.

Som følge av satsforskjellen mellom arbeidsinntekter og kapitalinntekter, samt behovet for å fastsette et grunnlag for beregning av rettigheter i folketrygden, hadde en også før skattereformen en modell for å fastsette pensjonsgivende inntekt. Reglene gjaldt imidlertid kun for eiere av enmannsforetak, deltakere i ansvarlige selskaper, og den ansvarlige deltaker i kommandittselskaper og stille selskaper.

For disse ble det fastsatt pensjonsgivende inntekt etter regler i folketrygdloven, under forutsetning av at de deltok aktivt i driften. I utgangspunktet ble netto næringsinntekt ansett som pensjonsgivende inntekt. Alle driftsutgifter kunne trekkes fra i den pensjonsgivende inntekten. Tilsvarende gjaldt for beløp som kunne avsettes skattefritt. Andre fradrag, som reise mellom hjem og arbeidssted, skulle ikke trekkes fra. Følgende særskilte kapitalinntekter ble holdt utenfor grunnlaget for pensjonsgivende inntekt:

- Inntekt av bankinnskudd, obligasjoner, aksjer og lignende,
- inntekt ved bortleie av fast eiendom og av rettigheter til slik eiendom,
- avhendelsesgevinster utenom avskrivbare driftsmidler og næringstomter.

I tillegg ble pensjonsgivende næringsinntekt redusert med et standardfradrag på 10 pst. Det ble også gitt fradrag for renter på gjeld, i den utstrekning gjeldsrentene oversteg summen av renteinntektene samt 20 pst. av næringsinntekten før standardfradraget. Fradrag for gjeldsrenter ble

likevel ikke gitt med mer enn 75 pst. av inntekten.

Reglene for beregning av pensjonsgivende inntekt gjaldt ikke for aksjonærer, selv om disse arbeidet i eget selskap. Selskapet kunne dermed i utgangspunktet bestemme om utdelinger til aktive aksjonærer skulle klassifiseres som utbytte eller lønn. Ligningsmyndighetene hadde imidlertid en viss adgang til å omklassifisere utbytte til lønn dersom interessefellesskapet mellom selskapet og aksjonæren medførte at aksjonærens pensjonsgivende inntekt ble redusert. Ligningsmyndighetene hadde også mulighet til å fastsette arbeidsinntekten skjønsmessig uten at det var foretatt uttak, jf. dagjeldende skattelov § 54 første ledd. Denne muligheten ble visstnok sjelden benyttet.

Satsforskjellen mellom lønnsinntekter og utbytter var stor også før 1992, selv om den var vesentlig mindre enn etter skattereformen. I 1991 var høyeste marginale skattesats på lønnsinntekt 57,8 pst. + arbeidsgiveravgift (maksimalt 16,7 pst.).

I aksjeselskaper ble overskudd som ikke ble tatt ut som utbytte, i utgangspunktet beskattet med en formell skattesats på 50,8 pst. Effektiv marginalskattesats var omtrent 39,3 pst. når en tar hensyn til at selskapet kunne avsette 23 pst. av inntekten til konsolideringsfond. Som følge av at utdelt utbytte var fradragsberettiget i grunnlaget for statsskatt på selskapet, ble imidlertid overskudd som ble utdelt som utbytte i praksis beskattet med 23 pst. på selskapets hånd. Utbyttet var skattepliktig for aksjonæren ved statsskatteligningen. Skattesatsen for utbytter varierte fra null til 19,5 pst. i 1991. Effektiv skattesats på utdelt utbytte varierte dermed etter aksjonærens marginalskattesats på utbyttet, og graden av utbytteutdeling fra selskapet. For at selskapet skulle få fradrag for utdelt utbytte, var det et vilkår at utbyttet stammet fra årets overskudd. Utdeling fra tidligere års overskudd ga ikke fradragsrett, og kunne dermed medføre dobbeltbeskatning.

11.2.2 Aarbakkegruppens vurdering

Reglene fra før 1991 medførte at pensjonsgivende inntekt for deltakere i deltakerlignede selskaper og eiere av enmannsforetak ble fastsatt på en svært vilkårlig måte. Reglene ga til dels urimelige virkninger ved at næringsdrivende og lønnstakere ble beskattet svært ulikt. I NOU 1998:14 konkluderte Aarbakkegruppen med at det var:

”tvingende nødvendig å skille ut personinntekten på en annen måte enn i dag, med sikte på å få fram et bedre grunnlag for trygdeavgift

og eventuell annen personskatt i tillegg til den alminnelige inntektsskatten. (...) Mulighetene til å unngå trygdeavgift og toppskatt er nå så store at gruppen antar at dette problemet må få en løsning uansett hvilke reformer som ellers måtte bli iverksatt.”

Som nevnt fantes det ikke noen tilsvarende beregning av pensjonsgivende inntekt for aktive aksjonærer før skattereformen, noe som kunne gi incentiver til å omdanne virksomhet til aksjeselskapsform. Om dette skriver Aarbakkegruppen:

”(…) det må være en delingsordning for selskaper med aktive deltakere. Uten en slik delingsordning oppnår en ikke den nøytraliteten i forhold til eierform som må være et hovedformål med bedriftsskattereformen. En får også en forskjellsbehandling av lønnstakere og næringsdrivende som det vil være vanskelig å leve med.”

Aarbakkegruppen pekte på at det finnes to hovedmodeller for å dele næringsinntekt for skatteformål, hhv. en uttaksmodell og en kildemodell. I NOU 1998:14 s. 244 beskrives disse modellene på følgende måte:

”i) Deling mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i næringen og den delen som tas ut til eget forbruk. En slik deling etter hvordan næringsinntekten anvendes vil gjøre det mulig å beskatte inntekt som går til privat forbruk og sparing forskjellig fra inntekt som spares i bedriften. Men den er ikke egnet til å skille personinntekt fra kapitalinntekt. Denne delingsordningen kan kalles ”uttaksmodellen”.

ii) Deling mellom den delen av næringsinntekten som skriver seg fra den kapitalen som er investert i næringen og den delen som skriver seg fra andre faktorer, i første rekke den næringsdrivendes arbeidsinnsats. En slik deling etter kilden for inntekten gjør det mulig å beskatte kapitaldelen og persondelen av næringsinntekten forskjellig. Denne delingsmodellen kalles nedenfor ”kildemodellen”.

Om hvilke hovedmålsettinger en delingsmodell skal oppnå, skriver Aarbakkegruppen videre:

”Ved vurderingen av de to delingsmodellene har gruppen lagt vekt på at en delingsordning bør imitere de skattemessige forholdene som ellers blir gjort gjeldende for henholdsvis bedrifts- og kapitalbeskatningen på den ene siden og personbeskatningen på den andre siden. Mer presist bør følgende mål oppfylles:

Delingsmodellen bør i størst mulig grad sikre like skattemessige vilkår for næringsvirk-

somhet, enten virksomheten organiseres som selskap eller den utøves som personlig næringsvirksomhet. Det betyr at skattereglene og skattesatsene for selve næringsdriften hos personlig næringsdrivende ikke bør skille seg fra skattereglene for selskaper.

Delingsordningen bør sørge for at den næringsdrivende som person så langt som mulig undergis de samme skatteregler som andre personer, herunder lønnstakere, for den inntekten som tilflyter ham fra næringsvirksomheten. Hensikten er først og fremst at den næringsdrivende blir skattlagt for den inntekten han opptjener gjennom sin arbeidsinnsats i virksomheten på samme måte som om inntekten var opptjent som lønnstaker. Likeledes bør inntekt i form av avkastning på eierens kapital i næringen skattlegges på samme måte som annen kapitalinntekt som opptjenes av personer.”

Aarbakkegruppen pekte med andre ord på to hovedmålsettinger som en delingsmodell måtte ivareta:

- Skattemessig likehandling av næringsvirksomhet uavhengig av organisasjonsform.
- Skattemessig likebehandling av personers opptjening av arbeidsinntekt og kapitalinntekt, uavhengig av om den er opptjent gjennom næringsvirksomhet eller ikke.

Gitt disse hovedmålsettingene, konkluderte Aarbakkegruppen med at en burde innføre en kildemodell, og at denne burde gjelde både for personlig næringsdrivende og for aktive eiere i aksjeselskaper. Gruppen mente dessuten at hensynet til sparing og kapitalallokering også taler for å velge en kildemodell, da en uttaksmodell kan ha innlåsingseffekter ved at midler som spares i en bedrift skattlegges lavere enn andre spareformer.

Aarbakkegruppen vurderte videre hvordan en skulle splitte næringsinntekten i en del som skal beskattes som arbeidsinntekt, og en del som skal beskattes som kapitalinntekt. Ett alternativ var å fastsette personinntekten først, og la residualen bli skattlagt som kapitalinntekt. Et annet alternativ var å fastsette kapitalinntekten først, og la residualen bli skattlagt som kapitalinntekt. Aarbakkegruppen pekte på problemer knyttet til begge løsninger, men endte med å anbefale en modell der kapitalinntekten fastsettes først.

Den vedtatte delingsmodellen er i tråd med Aarbakkegruppens anbefalinger, dvs. en kildemodell der en først foretar en sjablonmessig fastsettelse av kapitalinntekten, og der arbeidsinntekten bestemmes residualt.

11.2.3 Generelt om delingsmodellen

For en som arbeider i sin egen virksomhet, vil næringsinntekten/selskapsoverskuddet delvis være en godtgjørelse for den kapitalen som er investert i selskapet, og delvis en godtgjørelse for arbeidsinnsatsen eieren har lagt inn i selskapet.

For enmannsforetak kommer ikke dette skillet fram i regnskapet eller på annen måte, ettersom det ikke foretas noen lønnsutbetaling som sådan. I aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper er det i og for seg et skille mellom lønnsutbetalinger til de aktive aksjonærene/deltakerne og andre uttak fra virksomheten (aksjeutbytte mv.). Også i slike virksomheter kan imidlertid den aktive aksjonæren/deltakeren i stor grad selv avgjøre om uttak fra virksomheten skal skje i form av lønn eller i form av utbytte e.l., uten at det vil være mulig for utenforstående å kontrollere i hvilken grad reell arbeidsavkastning tas ut som lønn. I praksis står en altså overfor de samme identifikasjonsproblemer i aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper som i enmannsforetak.

Behovet for å skille disse to delene fra hverandre rent administrativt kan oppstå i den grad beskatningen av arbeidsinntekter og kapitalinntekter er forskjellig (ulike skattesatser) og/eller i den grad det er særskilte rettigheter knyttet til en av inntektsartene, f.eks. opptjening av pensjonspeng. I Norge beskattes arbeidsinntekter hardere enn kapitalinntekter, særlig på marginen. Samtidig er en rekke pensjons- og trygderettigheter knyttet til opptjening av arbeidsinntekter (innenfor visse rammer).

Arbeidsinntekter (personinntekt) beskattes etter reformen gjennomgående med en høyere skattesats enn kapitalinntekter (alminnelig inntekt). Forskjellen mellom skattesatsen på arbeidsinntekter og kapitalinntekter har økt siden reformen. Arbeidsinntekter skattlegges i dag med en marginalsatt på inntil 55,3 pst. (48,8 pst. i 1992). I tillegg må det betales arbeidsgiveravgift på inntil 26,6 pst. på lønn (16,7 pst. i 1992), slik at høyeste samlede skattesats på lønn er 64,7 pst. (56,1 pst. i 1992). Kapitalinntekter skattlegges med en flatsatt på 28 pst. Den maksimale satsforskjellen er mao. 27,3 prosentpoeng eksklusive, og 36,7 prosentpoeng inklusive arbeidsgiveravgift (i 1992 var satsforskjellene hhv. 20,8 og 28,1 prosentpoeng). Med dagens satsforskjell foreligger det med andre ord svært sterke skattemessige incentiver til å få arbeidsavkastning til å bli skattlagt som kapitalinntekt.

Delingsmodellen har som formål å fastsette arbeidsavkastningens del av den samlede nærings-

inntekten for skatteformål, slik at den kan ilegges trygdeavgift og eventuelt toppskatt. Delingsmodellen skal på denne måten bygge bro mellom personbeskatningen og næringsbeskatningen.

Delingsmodellen gjelder for aksjeselskaper, for deltakerlignede selskaper og for enmannsforetak. Som nevnt var det en form for delingsmodell for deltakerlignede selskaper og enmannsforetak også før skattereformen. Den nye delingsmodellen som ble innført i forbindelse med reformen, skulle imidlertid også omfatte aksjeselskaper. Dette må ses i sammenheng med de øvrige endringer som ble innført i selskapsbeskatningen. Selskapsoverskudd blir etter reformen skattlagt som alminnelig inntekt med en flat skattesats på 28 pst. Videre er det ingen dobbeltbeskatning av utbytter og aksjegevinster som følge av godtgjørelses- og RISK-systemet.

Dersom delingsmodellen ikke hadde omfattet aksjeselskaper, ville dagens satsstruktur gitt sterke motiver til skattemessige tilpasninger. En aktiv aksjonær kunne f.eks. redusert sin lønn i selskapet, og i stedet tatt ut deler av arbeidsavkastningen som utbytte. Videre kunne næringsdrivende omdannet sin virksomhet til aksjeselskap for å ta ut kompensasjon for sin arbeidsinnsats som aksjeutbytte.

11.2.4 Nærmere om utformingen av gjeldende delingsmodell

Prinsippene i dagens delingsmodell er at næringsinntekten for skatteformål skal deles etter antatt kilde til inntekten. Først beregnes det hvor mye som skal anses som avkastning av den investerte kapitalen i virksomheten. Denne beskattes som annen kapitalinntekt med 28 pst. Resten av inntekten anses som arbeidsavkastning, og skal således ilegges trygdeavgift og eventuelt toppskatt.

Nedenfor følger en beskrivelse av kriteriene for delingsplikt, samt reglene for fastsettelse av be- reget personinntekt etter delingsmodellen.

11.2.4.1 Kriterier for deling

Skatteloven stiller opp visse kriterier som må være oppfylt for at deling skal bli aktuelt. Disse kriteriene kan deles i tre typer:

Organisasjonsform

Det kan beregnes personinntekt for:

- Aksjonærer i aksjeselskaper med nærmere angitte kjennetegn,
- deltakere i deltakerlignede selskaper, dvs.

- ansvarlige selskaper (med delt og udelt ansvar), kommandittselskaper og indre selskaper,
- personlig næringsdrivende i enmannsforetak.

Aktivitet

Hovedregelen for aktivitetskravet er at den enkelte eiers arbeidsinnsats må være mer enn sporadisk, og utgjøre mer enn 300 timer i det enkelte år. Dersom eieren arbeider i flere foretak, og foretakene har stor grad av innholdsmessig eller økonomisk nærhet, skal 300-timerskravet vurderes samlet for disse foretakene. 300-timersregelen ble innført i forbindelse med evalueringen av delingsmodellen i 1995. Det ble argumentert med at en slik regel ville bidra til en forenkling av modellen.

300-timersregelen gjelder ikke for såkalte liberale yrker, dvs. advokater, leger, tannleger, ulike konsulenter mv. (det er gitt nærmere regler i forskrift om hvilke yrker som skal regnes som liberale). Regelen kommer heller ikke til anvendelse for foretak der skattyterens lønnede yrke har vesentlige likhetstrekk med foretakets virksomhet. I slike tilfeller anses aktivitetskravet oppfylt dersom eieren er mer enn sporadisk aktiv i foretaket. Ren forvaltning av eierinteresser og ordinær deltakelse i styre eller selskapsmøter, regnes ikke alene som aktivitet.

Dersom eieren i løpet av året har påbegynt eller opphørt med sin arbeidsinnsats i foretaket, regnes arbeidsinnsatsen som aktivitet bare dersom den strekker seg over en lengre periode enn to måneder.

Eierandel/utbyttekrav

Deling av inntekt gjennomføres i selskaper der en eller flere aktive i selskapet, direkte eller indirekte eier to tredeler eller mer av aksjene/andelene i selskapet, eller har rett til mer enn to tredeler av overskuddet/utbyttet i selskapet. Grensen må ses på bakgrunn av at en gruppe med to tredelers eierandel vil ha den vesentlige eierinnflytelsen i selskapet. Grensen er også begrunnet ut fra rent økonomiske forhold: Det ble ansett som lite lønnsomt for en aktiv eier å gi avkall på 1/3 eller mer av overskuddet, for på den måten å omgå delingsmodellen.

Ved fastsettelsen av den aktives eierandel tas det også hensyn til aksjer/andeler som eies av den aktives nærstående (identifikasjon). Slike aksjer anses som eid av den aktive selv. Bakgrunnen for denne regelen er at deling ellers kunne vært unngått ved at en aktiv eier eksempelvis overførte halvparten av aksjene til sin ektefelle eller mindreårige barn.

Skatt på personinntekt som er knyttet til aksjer eid av nærstående, tilordnes den aktive.

Identifikasjonsreglene omfatter aksjer eid av deler av den aktives nære familie. For ikke-liberale yrker gjelder dette skattyters ektefelle, samboer og mindreårige barn. For liberale yrker gjelder dette skattyters slektninger i rett nedstigende eller rett oppstigende linje, ektefelle, samboer, søsken og ektefelles eller samboers foreldre eller barn. Reglene for identifikasjon er endret en rekke ganger.

På samme måte likestilles aksje eller andel eid av selskap eller innretning hvor aktive skattytere og/eller personer, selskaper eller innretninger disse skal identifiseres med, har en eierandel på minst to tredeler, eller oppbærer eller har krav på minst to tredeler av overskuddet eller utbyttet.

Ved eie av aksje eller andel gjennom flere ledd, anses vilkårene for deling å være oppfylt dersom de aktive deltakerne og/eller personer, selskaper eller innretninger disse skal identifiseres med, eier minst to tredeler av aksjene eller andelene i hvert ledd i eierkjeden, eller oppbærer eller har krav på minst to tredeler av overskuddet eller utbyttet i hvert ledd i eierkjeden.

Dersom to eller flere skattytere utøver aktivitet i forskjellige selskaper som helt eller delvis eies gjennom felles eierselskap, skal den enkelte skattyters aksjer eller andeler i eierselskapet likestilles med aksje eller andel eid av de øvrige aktive. Slik identifikasjon gjelder også om en eller flere av skattyterne utøver aktivitet i det felles eierselskap.

Dersom aksjene i et ellers delingspliktig selskap eies av aktive aksjonærer som hver for seg ikke eier mer enn 5 pst. av aksjene, skal det som hovedregel likevel ikke foretas deling. Regelen ble innført i 1993. Den ble begrunnet med at den praktiske muligheten for å tilpasse fordelingen mellom lønn og utbytte ble antatt å være langt lavere i selskaper med mange aktive aksjonærer med små eierandeler, enn i selskaper med noen få store aktive aksjonærer.

11.2.4.2 *Prinsippene for å beregne skatt for delingspliktige*

Utgangspunktet for beregningen av personinntekt etter delingsmodellen, er foretakets alminnelige inntekt. For å beregne arbeidsdelen av inntekten foretas det flere korrigeringer. For det første trekkes en del faktiske kapitalinntekter og -gevinster fra, mens faktiske kapitalutgifter og -tap legges til. Videre trekkes et sjablonmessig fastsatt kapitalavkastningsfradrag fra. Kapitalavkastningsfradraget beregnes på grunnlag av verdien av et kapital-

avkastningsgrunnlag bestående av bl.a. foretakets driftsmidler. Grunnlaget multipliseres med en kapitalavkastningsrate. Videre trekkes det fra et lønnsfradrag.

Personinntekten fordeles på de aktive eiere etter deres krav på utbytte eller overskudd i selskapet. I enmannsforetak og deltakerlignede selskaper, blir personinntekten tilordnet eierne/deltakerne for det inntektsåret inntekten opptjenes i foretaket. I aksjeselskaper blir personinntekten av praktiske grunner først tilordnet aksjonærene i året etter det år inntekten er opptjent i selskapet.

I selskaper kan aksjonærene/deltakerne kreve refusjon av skatt på personinntekt fra selskapet.

Nærmere om korrigering for visse kapitalinntekter

Ved beregningen av personinntekten trekkes faktiske kapitalinntekter fra i selskapets alminnelige inntekt. Dette gjelder avkastning av aksjer, bankinnskudd, obligasjoner, gjeldsbrev, utestående fordringer o.l. Videre trekkes også gevinster ved realisasjon av slike formuesobjekter fra i alminnelig inntekt. Det samme gjelder inntektsført beløp fra gevinst- og tapskonto, mottatt aksjonærbidrag og konsernbidrag, og korreksjonsinntekt. Tilsvarende legges følgende fradragposter til: faktiske kapitalkostnader og -tap, fradragført beløp på gevinst- og tapskonto, framførbart underskudd, avgitt aksjonærbidrag og konsernbidrag, reverseeringsfradrag, samt sjømanns- og fiskerfradrag.

Nærmere om lønnsfradraget

I virksomheter med ansatte gis det et lønnsfradrag. Lønnsfradraget utgjør 20 pst. av samlet lønn, arbeidsgiveravgift og andre trygdeavgifter for de ansatte, inkludert eiers egen lønn. Lønnsfradraget kan likevel ikke redusere den beregnede personinntekten for den enkelte skattyter til under 6 G.

Departementets opprinnelige forslag til delingsmodell inneholdt ikke et slikt lønnsfradrag. Lønnsfradraget ble vedtatt i forbindelse med stortingsbehandlingen av delingsmodellen, opprinnelig med en sats på 10 pst. Begrunnelsen for å innføre et slikt fradrag var antagelsen om at ansatte som jobber sammen medfører en ekstra kapitalavkastning i selskapet (organisasjonskapital). Det ble med andre ord antatt at verdien av de ansattes innsats innenfor virksomheten er høyere enn den ville vært dersom de ansatte jobbet hver for seg utenfor virksomheten, og at denne meravkastningen gir seg utslag i høyere kapitalavkastning

for eieren av bedriften framfor høyere lønn for de ansatte.

Nærmere om kapitalavkastningsgrunnlaget

Jo høyere kapitalavkastningsgrunnlaget er, jo lavere blir den beregnede personinntekten. Kapitalavkastningsgrunnlaget består av varige og betydelige driftsmidler, ervervet goodwill og andre ervervede immaterielle eiendeler, samt varer og kundefordringer. Grunnlaget reduseres med leverandørkreditter og kundeforskudd hvis disse er rentefrie, eller dersom renten ligger vesentlig under markedsrenten.

Eiendelene som inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget, skal i utgangspunktet verdsettes til skattemessig bokført verdi. Skattemessig formuesverdi (ligningsverdi) benyttes for ikke-avskrivbare driftsmidler når denne er høyere enn skattemessig bokført verdi. Eiendeler kan verdsettes til regnskapsmessig bokført verdi dersom slik verdsettelse ble lagt til grunn for eiendelen i inntektsåret 1999.

For eiendeler som er anskaffet før 1. januar 1992, kan en i tillegg velge å bruke følgende to metoder ved førstegangsverdsettelsen (gjelder kun for driftsmidler):

- 35 pst. av forsikringsverdien pr. 31/12-1990.
- Takstverdi etter særskilt taksering.

Verdiene skal reduseres med den maksimale skattemessige avskrivningssatsen for vedkommende saldo.

Avkastningsgrunnlaget verdsettes til middelverdien av de inngående og utgående verdier.

Nærmere om kapitalavkastningsraten

Kapitalavkastningsraten fastsettes av Stortinget for det enkelte inntektsår. Ved fastsettelsen tas det utgangspunkt i en risikofri rente med relativt lang løpetid, for eksempel statsobligasjoner med fem års gjenstående løpetid. I tillegg gis det et risikotillegg som i dag utgjør 4 prosentpoeng. For inntektsåret 2003 er kapitalavkastningsraten 10 pst.

Den fastsatte kapitalavkastningsraten er en maksimalsats, og den næringsdrivende kan fritt velge en lavere rate (ned til 0 pst.). Begrunnelsen for å innføre en slik valgadgang var at beregnet personinntekt kan bli lav eller negativ i næringer med lav avkastning i forhold til kapitalinnsatsen, og at slike næringsdrivende i liten grad kunne opparbeide seg trygderettigheter. Med en fleksibel rate nedover er det mulig å opparbeide seg trygderettigheter mot å betale noe mer skatt.

Nærmere om taket på beregnet personinntekt

Delingsmodellen bygger delvis på sjablonregler. Resultatene av de sjablonpregede beregningene kan derfor avvike fra de reelle forholdene. I enkelte tilfeller kan den beregnede personinntekten bli så høy at det er rimelig å anta at deler av inntekten har en annen kilde enn den næringsdrivendes arbeidsinnsats. Slike utslag vil blant annet kunne oppstå i sterkt konjunkturrelaterede virksomheter, og i virksomheter med innslag av monopolprofitt/markedsrett.

For at delingsmodellen ikke skal medføre for store avvik fra de reelle forhold, er det innført såkalte takregler som skal begrense den beregnede personinntekten. Inntekt over taket skattlegges som alminnelig inntekt med kun 28 pst. Taket beregnes med utgangspunkt i den aktives samlede personinntekt (både lønn mv. og beregnet personinntekt) fra delingspliktige foretak. Dette innebærer at aktive eiere med lønn som tilsvarende taket på beregnet personinntekt, ikke må svare trygdeavgift og toppskatt på positiv beregnet personinntekt. Det er imidlertid bare den beregnede personinntekten som kan nedsettes.

Departementet foreslo opprinnelig et tak på 2,5 mill. kroner. I forbindelse med stortingsbehandlingen ble imidlertid taket satt til 34 G. Takreglene er imidlertid endret flere ganger. Etter gjeldende regler er taket 16 G for ikke-liberale yrker. For personinntekt mellom 75 G og 134 G skal det likevel betales bruttoskatter.

For delingspliktige i liberale yrker, dvs. advokater, leger, tannleger, ulike konsulenter mv., er det ikke lenger noen takregel. Begrunnelsen for å innføre denne forskjellen, var at delingsmodellen som sjablonregel ble antatt å være mer treffsikker i tilfeller der det vesentlige av virksomhetsinntekten skrives seg fra arbeidsinnsats (typisk for liberale yrker), enn i mer kapitalintensive bedrifter. For skattytere i liberale yrker antas således all beregnet personinntekt i foretaket å skrives seg fra den næringsdrivendes arbeidsinnsats.

Nærmere om refusjonsordningen

Det er de aktive aksjonærene/deltakerne som skal tilordnes den beregnede personinntekten. Den skatten som aksjonæren/deltakeren faktisk har betalt som følge av hans andel av beregnet personinntekt i selskapet, kan imidlertid kreves refundert fra selskapet. Dersom skattyteren er lignet for personinntekt ut over skattyters andel i den beregnede personinntekten i selskapet, skal den beregnede personinntekten utgjøre den øverste delen av

samlet personinntekt. Dette innebærer at skattyteren kan få full refusjon av toppskatten dersom han f.eks. har lønnsinntekt i tillegg til beregnet personinntekt.

Refusjonsbestemmelsen var ikke med i de opprinnelige delingsreglene. Den ble begrunnet med at aktive aksjonærer skatlegges for sin andel av den beregnede personinntekten i selskapet uavhengig av om de rent faktisk mottar denne inntekten. Dette innebærer at vedkommende skattyter kan bli skattlagt for en andel av selskapets overskudd uten at det er foretatt noen tilsvarende utbetaling fra selskapet. Dette kan medføre likviditetsproblemer for skattyter.

11.3 Endringer i delingsmodellen etter 1992

Delingsmodellen er endret flere ganger siden den ble innført i 1992. Etter utvalgets vurdering har de mange endringene gjort modellen mindre treffsikker og mer komplisert enn den opprinnelig var. Hyppige endringer i regelverket er dessuten i seg selv et problem, både ved at reglene blir lite forutsigbare, og ved at en stadig må forholde seg til nye administrative rutiner for beregning og betaling av skatt.

I Revidert Nasjonalbudsjett for 1997 er det bl.a. uttalt følgende:

«Utviklingen av delingsmodellen fra den ble vedtatt i 1991 fram til i dag, viser at bakgrunnen for de aller fleste endringene har vært å bidra til lempeligere beskatning. Svært få av endringene har hatt som siktemål å gjøre modellen enklere. Problemene med kompleksiteten knytter seg til summen av de reglene som regulerer om deling skal finne sted og reglene for å beregne personinntekten. De enkeltreglene som er særlig kompliserte, er aktivitetskravet, herunder 300-timersregelen, identifikasjonsreglene og reglene om begrensning av beregnet personinntekt (takreglene). Selv om mange av de øvrige reglene isolert sett ikke er svært kompliserte, kan likevel reglene samlet sett framstå som vanskelige og volde praktiske problemer for såvel skattyterne som ligningsmyndighetene».

Departementets forslag til delingsmodell hadde følgende hovedinnhold:

1. Den omfattet alle foretaksformer
2. Vilkår om aktiv deltakelse i driften (mer enn sporadisk)
3. Identifikasjon for aksjer/andel eiet av følgende nærstående:

- Ektefelle/samboer
 - Barn under 18 år
 - Annet selskap mv. der aktiv har to tredjedeler eierskap eller utbytterett
4. Kapitalavkastningsgrunnlaget ble verdsatt i forhold til eiendelens skattemessige verdi
 5. Kapitalavkastningsraten skulle fastsettes med utgangspunkt i gjennomsnittlig rente på statsobligasjoner med fem års gjenstående løpetid med et risikotillegg på 2 pst.
 6. Det gjaldt et generelt tak for beregnet personinntekt (34 G)

Ved behandlingen i Stortinget ble det gjort følgende endringer i forhold til departementets forslag:

1. Identifikasjonsreglene ble utvidet slik at også barn over 18 år, egne og/eller ektefelles/samboers foreldre ble omfattet
2. Reglene for verdsettelse av kapitalavkastningsgrunnlaget ble fastsatt, slik at den delingspliktige som alternativ til skattemessig verdi kunne velge regnskapsmessig verdi, omsetningsverdi fastsatt ved takst, eller andel av forsikringsverdi pr. 31.12.1990 (de to sistnevnte metoder gjaldt bare for eiendeler anskaffet før 1.1.1992)
3. Risikopremien i kapitalavkastningsraten ble fastsatt til 6 pst.
4. Personinntekten skulle reduseres med følgende lønnsfradrag:
 - 10 pst. av totale lønnskostnader
 - Ikke redusere personinntekt under 145 pst. av høyest lønnede ansatte

I perioden fra delingsmodellen ble innført og fram til det ble foretatt en evaluering av skattereformen i 1994, ble det foretatt følgende endringer og tilføyelser i delingsmodellen:

5. Det ble innført rett til refusjon fra selskapet for faktisk betalt skatt på personinntekt
 6. Satsen for lønnsfradraget ble økt fra 10 til 12 pst.
 7. Det ble innført unntak fra delingsplikt for bedrifter der to tredjedeler av aksjene eies av aktive, men hvor ingen av de aktive eier over 3 pst.
 8. Godtgjørelse for deltakers arbeidsinnsats skulle klassifiseres direkte som personinntekt (og ikke inngå i beregnet personinntekt)
 9. Korreksjonsinntekt/reverseringsfradrag skulle ikke tas med i beregningsgrunnlaget for personinntekt
- I forbindelse med evalueringen av skattereformen (Ot.prp. nr. 19 og Innst. O. nr. 72 (1994-95)) ble det vedtatt følgende endringer og tilføyelser i delingsmodellen:
10. Refusjonsregelen ble endret slik at beregnet

personinntekt skulle utgjøre den øverste delen av personinntekten

11. Det ble innført en 300-timers begrensning for aktivitetskravet
12. Reglene om tilordning av indirekte aktivitet, eierkravet, samt identifikasjonsregelen i forhold til aktivitet i eierselskap og ved aktives indirekte eie gjennom flere selskaper ble presisert
13. Grensen for unntak fra delingsplikt ved spredt eierskap ble hevet fra 3 til 5 pst. eierandel
14. Adgangen til å samordne positiv og negativ personinntekt i primærnæringene ble utvidet
15. Kravet om at en eiendel må ha virket i virksomheten for å inngå i kapitalavkastningsgrunnlaget ble endret
16. Kapitalavkastningsraten ble endret til å være en maksimumssats, slik at skattyter kan velge en lavere rate
17. Endringer i lønnsfradraget
 - Satsen ble økt fra 12 til 20 pst.
 - Nedre grense ble endret fra 145 pst. av høyeste lønn til ansatt, til 6 G.
 - Lønnskostnadene kommer bare til fradrag i det inntektsår de oppstår.
 - Lott for fiskere (til andre enn aktive eiere) inngår i lønnsfradraget.
18. Takreglene ble endret, og det ble innført en totaksmodell som skilte mellom liberal og ikke-liberal virksomhet:
 - For liberal virksomhet ble det innført et tak på 75 G
 - For annen virksomhet skulle det gjelde et tak på 23 G. For beregnet personinntekt mellom 75 G og 127 G skulle det likevel betales bruttoskatt

Etter evalueringen av skattereformen er det foretatt følgende endringer i delingsmodellen:

19. Lønn til aktive skal inngå i lønnsfradraget
20. Lavt tak for beregnet personinntekt ble senket fra 23 G til 16 G. Øvre grense ble hevet fra 127 G til 134 G
21. Identifikasjonsreglene ble gjort lempeligere slik at kun ektefelle, samboer og barn under 18 år omfattes. Etter kort tid ble de imidlertid strammet inn for liberale yrker, slik at skattyters slektninger i rett nedstigende eller oppstigende linje, ektefelle, samboer, søsken og ektefelles eller samboers foreldre og barn, omfattes
22. Taket for beregnet personinntekt og 300-timersregelen ble opphevet for liberale yrker
23. Arbeidsgodtgjørelse for deltakere i deltakerlignede selskaper skal anses som andel av overskudd ved vurdering av delingsplikt
24. Reglene for verdsettelse av kapitalavkastnings-

grunnlaget ble endret slik at driftsmidler som ikke inngikk i kapitalavkastningsgrunnlaget for 1999, bare kan verdsettes til skattemessig verdi

Statsforskjellene var betydelige allerede i 1992. Etter 1992 har de høyeste skattesatsene på lønn økt ytterligere, både gjennom økt toppskatt, og gjennom økt arbeidsgiveravgift. Dette har ført til at det har blitt mer lønnsomt å få arbeidsavkastning til å bli skattlagt som kapitalinntekt. Det er god grunn til å tro at dette er bakgrunnen for at det har vært et betydelig press for å få vedtatt lempeligere regler for delingspliktige.

Oversikten ovenfor viser etter utvalgets vurdering at denne innsatsen har vært belønnet med stor suksess. De fleste endringene har ført til at den beregnede personinntekten, og dermed skatten, har blitt lavere for de som faktisk skatlegges etter delingsmodellen. I tillegg har flere av endringene bidratt til å gjøre det enklere å tilpasse seg ut av delingsmodellen.

Disse endringene kan trolig forklare hvorfor andelen næringsdrivende og aktive eiere med negativ beregnet personinntekt har økt på 1990-tallet, til tross for at dette har vært en periode preget av gode konjunkturer og en relativt sterk lønnsvekst for ansatte i ledende posisjoner i mange næringer. Endringene forklarer også hvorfor andelen delingspliktige aksjeselskaper har falt kraftig i den samme perioden.

De første 5-6 årene etter reformen, bidro stort sett alle endringene til redusert skatt for alle delingspliktige. Mot slutten av 90-tallet ble imidlertid delingsmodellen strammet inn på flere områder overfor såkalte liberale yrker. Mange av disse innstrammingene hadde en fordelingspolitisk begrunnelse, ettersom en del næringsdrivende i slike yrker har en svært høy inntekt sammenlignet med mange lønnstakere. Dette har ført til at det i realiteten er to delingsmodeller, en med til dels svært lempelige regler for ikke-liberale yrker, og en med vesentlig strengere regler for liberale yrker. Dette har bidratt til å komplisere regelverket, og har i realiteten ført til større forskjeller i den effektive beskatningen av ulike organisasjonsformer og næringer.

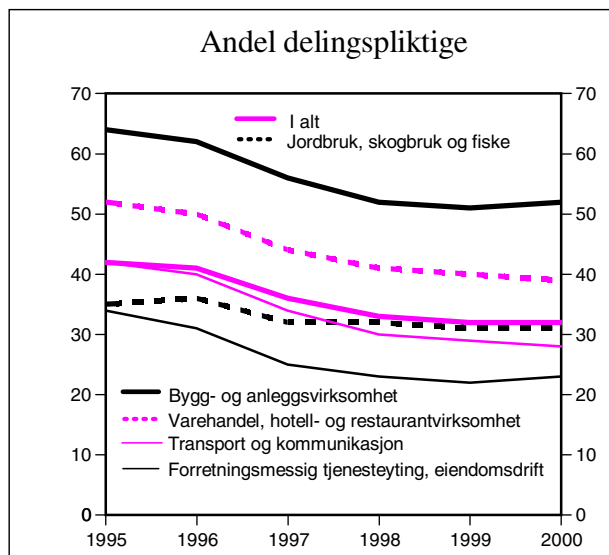
11.4 Empiri om delingspliktige virksomheter og tilpasninger til delingsmodellen

11.4.1 Aksjeselskaper

Aksjeselskapene hadde i 2000 en samlet skattepliktig inntekt på drøye 337 mrd. kroner. Av dette hadde de delingspliktige aksjeselskapene en samlet skattepliktig inntekt på knappe 41 mrd. kroner. Tabell 11.1 gir en oversikt over delingspliktige og ikke-delingspliktige aksjeselskaper fordelt etter næring. Av tabellen framgår det at om lag 32 pst. av i alt 145 000 aksjeselskaper var omfattet av delingsmodellen i 2000. Den høyeste andelen delingspliktige selskaper finnes i gruppen bygge- og anleggsvirksomhet (52 pst.), varehandel, hotell og restaurantvirksomhet (39 pst.) og andre tjenester (38 pst.). Innenfor forretningsmessig tjenesteyting (23 pst.), og transport og kommunikasjon (28 pst.), er andelen relativt lav. Blant de delingspliktige selskapene utgjør varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet (ca. 37 pst.), samt forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift (ca. 26 pst.) de største gruppene.

Den totale andelen delingspliktige aksjeselskaper har sunket fra om lag 55 pst. i 1992¹⁾, 42 pst. i 1995 og videre til 32 pst. i 2000, mens antall aksjeselskaper har økt betydelig i løpet av 1990-

¹⁾ Ot.prp. nr. 19 (1994-95) *Evaluering av deler av skattereformen.*



Figur 11.1 Andelen delingspliktige selskaper i utvalgte næringsgrupper (1996-2000)

Kilde: Statistisk sentralbyrå, skattestatistikk for etterskuddspliktige

tallet. Særlig gruppen forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift, og gruppen varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, har hatt en stor økning i antall selskaper. Figur 11.1 viser utviklingen i andelen delingspliktige aksjeselskaper for utvalgte næringsgrupper fra 1995 til 2000. Figuren viser at i samtlige næringsgrupper har denne andelen sunket i løpet av perioden.

Tabell 11.2 viser antallet aksjeselskaper etter delingsstatus og antall ansatte. Det framgår av

Tabell 11.1 Antall aksjeselskap etter delingsstatus og næring. 2000

Næring ¹	Selskap som ikke omfattes av delingsmodellen		Selskap som omfattes av delingsmodellen ²	
	I alt Antall	Antall Prosent	Antall Prosent	Antall Prosent
I alt	144 592	68	46 675	32
Jordbruk, skogbruk og fiske	2 800	69	865	31
Tjenester i tilknytning til utvinning av råolje og naturgass	323	93	24	7
Industri og bergverksdrift	13 830	65	4 802	35
Bygge og anleggsvirksomhet	11 812	48	6 099	52
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	43 896	61	17 257	39
Transport og kommunikasjon	8 041	72	2 248	28
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift	52 305	77	12 072	23
Andre tjenester	7 804	62	2 973	38
Uoppgitt	3 781	91	335	9

¹⁾ Opplysninger om næring er hentet fra Det Sentrale Bedrifts- og Foretaksregisteret i Statistisk sentralbyrå.

²⁾ Delingspliktige aksjeselskaper er identifisert ved at beregnet personinntekt er forskjellig fra null. Delingspliktige aksjeselskaper som faktisk hadde null i personinntekter vil derfor ligge i gruppen for selskaper som ikke omfattes av delingsmodellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, skattestatistikk for etterskuddspliktige 2000

tabellen at andelen selskaper som omfattes av delingsmodellen, synker når antall ansatte stiger. Det er likevel slik at 44 pst. av selskaper med over 20 ansatte omfattes av delingsmodellen. I gruppen 0 og uoppgitt, har stort sett alle som er registrert med uoppgitt, i realiteten 0 ansatte. I denne gruppen er det likevel bare 17 pst. av selskapene som omfattes av delingsmodellen, selv om gruppen inkluderer alle enmannsaksjeselskaper. I 1995 var det drøye 50 000 selskaper med 0 ansatte. Av disse var 28 pst. delingspliktige. I 1997 var 20 pst. delingspliktige i denne gruppen. Det er grunn til å anta at den lave, stadig synkende andelen delingspliktige i denne gruppen reflekterer at mange av disse selskapene har en eierstruktur der passive eiere har en eierandel på minst 1/3. Andelen aksjeselskaper med 0 ansatte utgjør 25,6 pst. av det totale antall delingspliktige selskaper. I 1992 var denne andelen om lag 14,5 pst. Gjennomsnittlig antall ansatte i delingsforetakene har sunket relativt mye siden 1992.

Hovedvekten av de delingspliktige selskapene, om lag 63 pst., har kun én aktiv eier, jf. tabell 11.3. Gjennomsnittlig antall aktive eiere i norske aksjeselskaper er 1,6. Fordelingen av antall aktive eiere i selskapene har vært svært stabil over tid. I 2000 var det totalt 17 594 aktive eiere, fordelt på 3 825 i liberale yrker, og 13 769 i ikke-liberale yrker jf. tabell 11.5.

11.4.2 Næringsdrivende og deltagerlignede selskaper

Tabell 11.4 viser antallet næringsdrivende fordelt etter næringsgruppe. Personlig næringsdrivende er her definert som personer med *hovedinntekt* i næring, dvs. at næringsinntekten er høyere enn eventuell annen lønns- eller pensjonsinntekt. Etter denne definisjonen var det om lag 167 000 personlig næringsdrivende i Norge i år 2000. En tredjedel av de personlig næringsdrivende drev i primærnæ-

Tabell 11.2 Antall aksjeselskap etter delingsstatus og sysselsetting, 2000

Antall ansatte ¹	I alt			Selskap som ikke omfattes av delingsmodellen		Selskap som omfattes av delingsmodellen ²	
	Antall	Antall	Prosent	Antall	Prosent		
I alt	144 592	97 917	68	46 675	32		
0 og uoppgitt	70 773	58 824	83	11 949	17		
1	13 907	7 804	56	6 103	44		
2	10 812	5 414	50	5 398	50		
3	7 811	3 904	50	3 907	50		
4-5	11 303	5 501	49	5 802	51		
6-10	13 908	6 802	49	7 106	51		
11-20	8 574	4 471	52	4 103	48		
21-50	4 922	3 118	63	1 804	37		
51-100	1 355	988	73	367	27		
Over 100	1 227	1 091	89	136	11		

¹ Opplysninger om antall ansatte er hentet fra Det Sentrale Bedrifts- og Foretaksregisteret i Statistisk sentralbyrå.

² Delingspliktige aksjeselskaper er identifisert ved at beregnet personinntekt er forskjellig fra null. Delingspliktige aksjeselskaper som faktisk hadde null i personinntekt, vil derfor ligge i gruppen for selskap som ikke omfattes av delingsmodellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, skattestatistikk for etterskuddspliktige 2000

Tabell 11.3 Delingspliktige aksjeselskap etter antallet aktive eiere, 1995-2000. Prosent

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gjennomsnittlig antall eiere	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6
1 aktiv eier	62	62	62	64	62	63
2 aktive eiere	27	27	27	26	26	26
3 aktive eiere	8	7	7	6	7	7
4 aktive eiere	2	2	2	2	3	2
Mer enn 4 aktive eiere	2	2	2	2	2	2

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Inntekts- og formuesundersøkelsen for aksjeselskaper 2000.

Tabell 11.4 Personer med hovedinntekt i næring, fordelt etter næringsgruppe. 1995 og 2000

	1995		2000	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
I alt	182 499	100	166 699	100
Primærnæring	66401	36	54 485	33
Håndverk	20 459	11	17 684	11
Handel	21 390	12	18 526	11
Industri	7 338	4	6 403	4
Frie yrker	66 911	37	69 601	42

Kilde: Statistisk sentralbyrå, selvangivelsesstatistikk.

ringene. I 1992 var antallet personlig næringsdrivende drøyt 200 000. Antall næringsdrivende har sunket jevnt siden 1992. Andelen som driver i liberale yrker, har steget fra 37 pst. i 1995 til 42 pst. i år 2000. Det har altså vært en økning i antall aksjeselskaper, samtidig som antall personlig næringsdrivende er redusert. Dette kan være en indikasjon på at flere personlig næringsdrivende har omdannet sin virksomhet til aksjeselskap, og at de deretter har tilpasset seg slik at de unngår delingsmodellen, jf. den lave andelen delingspliktige blant enmannsaksjeselskapene i tabell 11.2.

Tabell 11.5 viser beregnet personinntekt for personlig næringsdrivende, deltakere i deltakerlignede selskaper, og aktive eiere i aksjeselskaper. Om lag 260 000 personer hadde positiv beregnet personinntekt i 2000, hvorav knapt 18 000 var aktive eiere. Om lag 31 pst. av antall personer i enmannsforetak eller deltakerlignet selskap med positiv beregnet personinntekt drev i primærnæring, om lag 15 pst. i liberale yrker, og de rester-

ende 54 pst. i ikke-liberale yrker. Gjennomsnittlig beregnet personinntekt og total personinntekt er høyest i liberale yrker, om lag dobbelt så høy som i ikke-liberale yrker. Den samme forskjellen finner en ikke for aksjeselskaper.

11.4.3 Tilpasninger til delingsmodellen

Det er hovedsakelig tre forhold som har betydning for tilpasninger til delingsmodellen. Det ene er den store forskjellen i marginalskatten på arbeids- og kapitalinntekter. Det er denne som skaper incentiver til å få arbeidsinntekter klassifisert som kapitalinntekter ved å unngå deling. Det andre er reglene for hvem som er delingspliktig, og at det er enkelt er å tilpasse seg slik at en ikke omfattes av delingsmodellen. Det siste er reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt for dem som omfattes av delingsmodellen. Lempelige regler for fastsettelse av beregnet personinntekt vil gjøre det mindre lønnsomt å unngå delingsmodellen. For personer

Tabell 11.5 Personer med positiv BPI fra enmannsforetak, deltakerlignet foretak eller AS. Gjennomsnitt, 2000

	Personlig næringsdrivende og deltagerlignet virksomhet:			Aktiv eier i AS:	
	Primærnæring	Annen næring	Liberalt yrke	Liberalt yrke	Annen næring
Antall med beløp:	75 217	130 273	36 508	3 825	13 769
Beregnet positivpersoninntekt	118 700	155 700	319 400	241 000	298 900
Samlet lønnsinntekt	64 400	85 200	150 600	358 200	284 700
Lønn fra delingsforetak	100	400	900	56 800	60 900
Beregnet personinntekt fra næring	137 700	168 800	335 300	292 300	317 700
Total personinntekt	215 200	266 100	500 200	663 600	613 100

Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk 2000

som får lav eller negativ beregnet personinntekt, kan det være en fordel å bli skattlagt etter delingsmodellen, blant annet fordi ligningsmyndighetene ikke har anledning til å omklassifisere aksjeutbytte til lønn dersom virksomheten er delingspliktig.

Forskjeller i de marginale skattesatsene

I prinsippet er det forskjellen mellom de *effektive* skattesatsene på arbeid og kapital som gir motiver til å omklassifisere inntekt. De effektive skattesatsene er bestemt av de formelle skattesatsene, samt definisjonen av skattegrunnlaget. En høy formell skattesats på et smalt skattegrunnlag kan gi den samme effektive skattesatsen som en lav formell skattesats på et bredt skattegrunnlag. Dersom omklassifisering av inntekt ikke i nevneverdig grad endrer beløpet som blir ført fram til beskatning, vil det først og fremst være den formelle skattesatsforskjellen som motiverer til tilpasninger.

I Aarbakkegruppens innstilling ble det konkludert med at den høyeste marginale satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter ikke bør overstige 20 pst. for at ikke presset på delingsmodellen skulle bli for stort. De marginale satsforskjellene har som nevnt økt ytterligere etter 1992, og utgjør nå 36,7 pst. inkludert arbeidsgiveravgift.²⁾ Satsforskjellene har dermed økt til et nivå som er langt over hva som ble ansett som et maksimum i Aarbakkegruppens innstilling, og er etter utvalgets mening klart høyere enn hva delingsmodellen tåler.

Tilpasningsmuligheter for å unngå delingsmodellen

Skattebesparelsen ved å tilpasse seg ut av delingsmodellen ligger i at en mindre andel av totalinntekten blir klassifisert som arbeidsinntekt. For en lønnstaker vil det derfor fra et økonomisk synspunkt være interessant å gjennomføre tilpasninger dersom gjennomsnittsskatten på summen av beregnet personinntekt og lønn er høyere enn 28 pst., hvilket normalt vil være tilfelle for all næringsinntekt og lønn som overstiger om lag 300 000 kroner. Ved å overdra minst 1/3 av aksjene til en passiv eier, som ikke kan identifiseres som nærstående til den (eller de) aktive eier(e), vil ikke foretaket være delingspliktig, og det foreligger dermed mulighet for å få beregnet personinntekt og lønn skattlagt som utbytte.

Dagens delingsmodell har vesentlig lempe-

ligere regler for å ta inn nær familie som passive eiere i ikke-liberale yrker (håndverkere, fabrikkproduksjon mv.) enn i liberale yrker (advokater, leger, konsulenter, meglere mv.). Det er derfor lettere å tilpasse seg eierkravet ved å ha mer enn 1/3 passive eiere i ikke-liberale yrker enn i liberale yrker.

Aktive eiere kan tilpasse seg bort fra delingsmodellen ved å selge eierandeler i virksomheten. En gir dermed avkall på en del av overskuddet i virksomheten mot at det resterende overskuddet blir skattlagt som kapitalinntekt i stedet for å inngå i personinntekten. I foretak som ikke er delingspliktig, kan riktignok ligningsmyndighetene omklassifisere uttatt utbytte til lønn. I praksis vil imidlertid dette ofte ikke bli gjort.

Andelen aksjeselskaper som omfattes av delingsmodellen har falt fra 46 pst. i 1994 til 32 pst. i 2000. Videre har andel aksjeselskaper som skiftet status fra delt til ikke-delt, økt fra 5 pst. i 1993 til 8,5 pst. i 1995. Det er også en del selskaper som har skiftet status fra ikke-delt til delt i samme periode, om enn i noe mindre omfang (2-3 pst.), og andelen har vært stabil over tid. Disse tallene indikerer at tilpasninger foretas i et visst omfang.

Det har også vært en kraftig økning i antall enmannsaksjeselskaper uten ansatte, og andelen delingspliktige blant disse har falt over tid. Samtidig er antallet personlig næringsdrivende redusert. Dette er trolig også en indikasjon på at en del personlig næringsdrivende og lønnstakere har opprettet aksjeselskaper og deretter tilpasset seg slik at de unngår delingsmodellen, jf. den lave andelen delingspliktige blant enmannsaksjeselskapene i tabell 11.2.

Tabell 11.6 viser hvordan inntektssammensetningen for personer som i 1999 hadde over 500 000 kroner i bruttoinntekt, og hvorav minst 250 000 kroner var kapitalinntekt, har endret seg siden 1993.

Det har vært en betydelig vekst i bruttoinntekten til denne gruppen skattytere fra 1993 til 1999, i hovedsak som følge av en betydelig reell økning i kapitalinntektene på 171,2 pst. i forhold til 1993. Veksten i lønnsinntektene har tilsvarende vært relativt lav i denne perioden, mens det har vært en reduksjon i næringsinntektene for gruppen under ett. Kapitalinntektenes andel av samlet bruttoinntekt har derfor økt vesentlig i denne perioden, mens lønnsinntektenes og næringsinntektenes andel av bruttoinntekten tilsvarende har falt. Det er grunn til å anta at noe av denne endrede inntektssammensetningen skyldes skattetilpasninger, ved at lønnstakere og næringsdrivende får ut en del av arbeidsavkastningen som aksjeutbytte, ved å opprette et

²⁾ Se figur 8.1 for en fremstilling av den høyeste marginale satsforskjellen mellom arbeids- og kapitalinntekter fra 1980 til 2002. Satsforskjellen har økt vesentlig i løpet av denne perioden.

Tabell 11.6 Gjennomsnittsinntekter for personer (over 17 år) som i 1999 hadde over 500 000 kroner i bruttoinntekt og over 250 000 i kapitalinntekt. Tallene er målt i 1999-kroner. Tallene i parentes viser endring i pst. fra 1993

	I alt		Selvstendig næringsdrivende i primærnæring		Selvstendig næringsdrivende i andre næringer		Ansatte	
	1993	1999	1993	1999	1993	1999	1993	1999
Bruttoinntekt	946 300	1 713 000 (81,1)	842 800	1 763 700 (109,3)	1 559 500	2 687 600 (72,3)	851 600	1 640 800 (92,7)
Av dette:								
Lønn	299 800	323 100 (7,8)	47 500	69 600 (46,5)	79 000	95 900 (21,4)	410 000	463 200 (13)
Næringsinntekter	156 300	111 900 (-28,4)	485 000	571 200 (17,8)	875 600	1 022 600 (16,8)	14 300	10 700 (-25,2)
Kapitalinntekter	444 300	1 204 900 (171,2)	277 000	1 055 000 (280,9)	552 700	1 495 300 (170,5)	401 400	1 135 500 (182)

Kilde: Statistisk sentralbyrå selvangivelsesstatistikk 1993 og 1999.

aksjeselskap og ha en passiv eier slik at de unngår delingsmodellen.

Riksrevisjonens rapport om delingsmodellen

Riksrevisjonen la i juni 2002 fram en rapport om delingsmodellen, hvor formålet med undersøkelsen blant annet var å kartlegge omfanget av tilpasninger til delingsreglene, samt å undersøke hvilken effekt dette har hatt på skatteprovenyet. Rapporten er i hovedsak konsentrert om aksjeselskaper, og det er fokusert på følgende problemstillinger:

- Fordelingen av delingspliktige og ikke-delingspliktige aksjeselskaper, og forholdet mellom lønn og aksjeutbytte til eierne i disse selskapene
- Omfanget av tilpasninger til delingsmodellen over tid
- Effekten av tilpasninger på skatteprovenyet
- Ligningsmyndighetenes praktisering av delingsreglene

Totalt var det i 1998 vel 400 000 virksomheter i Norge, fordelt på 246 000 enmannsforetak, 22 000 deltakerlignede selskaper, og 137 000 aksjeselskaper. Undersøkelsen viser at om lag 80 pst. av virksomhetene kommer inn under delingsreglene. Så godt som samtlige enmannsforetak og ansvarlige selskaper, samt 54 000 aksjeselskaper, var delingspliktige i 1998. I følge rapporten kommer bare om lag 2 000 av de delingspliktige aksjeselskapene skattemessig dårligere ut som følge av delingsreglene, sammenlignet med hva de ville gjort utenfor delingsmodellen. Rapporten anslår provenyta-

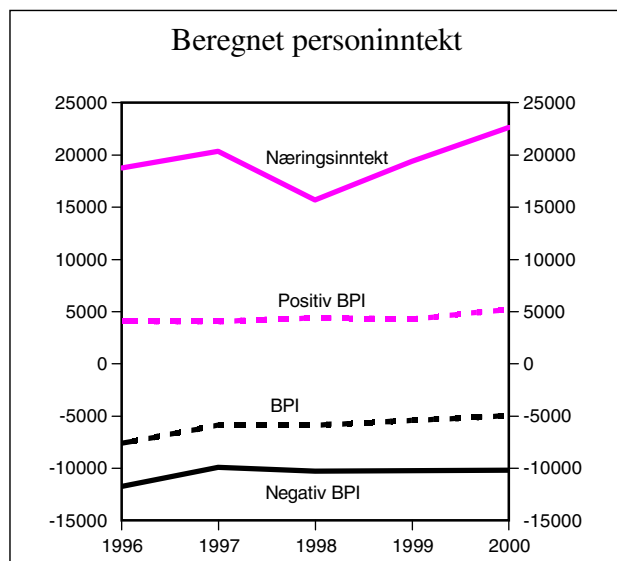
pet knyttet til tilpasninger til om lag 3 mrd. kroner. Dette er trolig et forsiktig anslag, blant annet fordi det i beregningene er benyttet en gjennomsnittlig skattesats på 15 pst., og fordi toppskattesatsene har økt siden 1998.

Undersøkelsen bidrar til å sannsynliggjøre at det skjer tilpasninger i delingsmodellen ved at aksjeselskaper med god lønnsomhet i stor grad har tilpasset seg bort fra delingsreglene, og at de resterende selskapene i stor grad er karakterisert ved lav lønnsomhet og lav beregnet personinntekt. Dette kan skyldes to ting. Det ene er at det er enkelt å tilpasse seg bort fra delingsmodellen, noe som fører til at selskaper med høy lønnsomhet går ut av delingsmodellen. Det andre skyldes at reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt er for gunstige. Dette medfører at også selskaper med høy lønnsomhet kan få lav beregnet personinntekt.

Rapporten konkluderer med at det store omfanget av tilpasninger til delingsmodellen skyldes regelverket, og ikke ligningsmyndighetenes praktisering av dette.

Fradragsordninger og fastsettelsen av beregnet personinntekt

De lempelige fradragsordningene i delingsmodellen innebærer trolig at en for stor del av samlet næringsinntekt i et foretak regnes som kapitalinntekt, slik at beregnet personinntekt (lønnsinntekt) blir satt for lavt i forhold til den reelle arbeidsavkastningen. I tillegg vil takreglene for ikke-liberale yrker medføre at beregnet personinntekt ikke kan overstige 16 G, med unntak for inntekter mellom 75



Figur 11.2 Næringsinntekt og beregnet personinntekt for aktive eiere i AS. Millioner kroner.

¹⁾ Tallene for 1999 for BPI og negativ BPI er fremkommet ved å ta gjennomsnittet av tallene for 1998 og 2000, grunnet en feil i datagrunnlaget fra SSB.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, inntektsundersøkelsen for aksjeselskap.

G og 143 G som likevel skal regnes som personinntekt. En illustrasjon på at fastsettelsen av beregnet personinntekt er lav, er at nærmere 80 pst. av alle aktive aksjonærer fikk tilordnet negativ beregnet personinntekt i 1998. I 1992 var den tilsvarende andelen 65 pst. Andelen aktive eiere med en positiv beregnet personinntekt over 300 000 kroner, falt fra 10 pst. til 3,5 pst. i samme periode. I 1998 var det kun om lag 2 900 aktive eiere som fikk en positiv beregnet personinntekt over 300 000 kroner. Det

virker lite trolig at den faktiske verdien av arbeidsinnsatsen til aktive eiere er så lav som disse tallene indikerer, noe som i så fall viser at fradragsreglene i delingsmodellen er for gunstige.

Til sammenligning er det om lag 93 pst. av enmannsforetakene som får positiv beregnet personinntekt. Dette er trolig en indikasjon på at denne gruppen skatteyttere i mindre grad har fordel av at fradragsreglene i delingsmodellen er relativt gunstige. For delingspliktige som får lav eller negativ beregnet personinntekt, er det trolig en fordel å bli skattlagt etter delingsmodellen framfor å ikke bli det, blant annet fordi ligningsmyndighetene ikke har anledning til å omklassifisere utbytte til lønn for aktive eiere. Det er derfor grunn til å tro at det primært er personer som får høy beregnet personinntekt, som har tilpasset seg ut av delingsmodellen.

Figur 11.2 viser utviklingen i næringsinntekt og beregnet personinntekt for aktive eiere i aksjeselskaper fra 1996 til 2000. Figuren viser at næringsinntekt i forhold til beregnet personinntekt har økt siden 1998, hvilket kan være en indikasjon på at reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt er lempelige.

Tabell 11.7 viser at en svært høy andel av de delingspliktige aksjeselskapene hadde negativ, eller svært lav beregnet personinntekt i år 2000. Dette underbygger påstanden om lempelige delingsregler slik det er redegjort for ovenfor. For det første er det en indikasjon på at det er for enkelt å tilpasse seg ut av delingsmodellen. Hele 72,5 pst. av de delingspliktige selskapene hadde negativ beregnet personinntekt, og kun et lite fåtall av

Tabell 11.7 Aksjeselskap. Næringsinntekt, kapitalavkastning og lønnsfradrag etter beregnet personinntekt (2000, Mill. kr.)

	Antall observasjoner	Justert næringsinntekt ²	KAG	Beregnet kapitalavkastning	Lønnsfradrag
Alle	2 557	19 822	158 793	15 798	5 101
- Liberale	309	1 930	6 980	690	749
- Ikke liberale	2 248	17 892	151 813	15 108	4 351
Beregnet personinntekt: ¹	Andel				
Negativ inntekt	72,5 %	8 040	127 160	12 652	1 995
0 - 99 999	11,8 %	2 739	11 345	1 130	1 272
100 000 - 499 999	8,6 %	2 601	6 742	666	722
500 000 - 999 999	2,4 %	1 450	2 936	292	365
1 000 000 - 2 499 999	2,4 %	1 835	3 586	359	308
2 500 000 - 4 999 999	0,7 %	768	1 363	135	150
5 000 000 -	1,6 %	2 389	5 661	564	289

¹ Beregnet personinntekt er på foretaksnivå.

² Næringsinntekt er justert for kapitalkostnader og kapitalinntekter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Inntekts- og formuesundersøkelse for aksjeselskap, 2000

selskapene er i en posisjon hvor delingsmodellen potensielt gir en hardere beskatning enn ved å ta ut alt overskudd som utbytte. Andelen delingspliktige selskaper med negativ beregnet personinntekt har steget fra 66,7 pst. i 1994 og 71,9 pst. i 1996. Tabell 11.7 viser beregnet personinntekt på foretaksnivå, slik at lønnsomheten av at selskapet er delt eller ikke, vil avhenge av antall aktive eiere foretakets beregnede personinntekt skal fordeles på. For det andre går det fram av tabellen at kapitalavkastningsfradraget og lønnsfradraget for denne gruppen er svært høyt i forhold til næringsinntekten. Den store andelen selskaper med lav eller negativ beregnet personinntekt, antyder at reglene for fastsettelse av beregnet personinntekt er for gunstige.

For enmannsforetak har andelen med negativ beregnet personinntekt sunket siden delingsmodellen ble innført, og var i 1999 på om lag 15 pst., altså vesentlig lavere enn for aksjeselskaper. Dette skyldes både at stort sett alle selvstendig næringsdrivende er delingspliktige, og at kapitalavkastningsfradraget og lønnsfradraget utgjør en vesentlig mindre andel av justert næringsinntekt for disse enn for aksjeselskapene. Mens summen av lønns- og kapitalavkastningsfradrag utgjorde drøyt 105 pst. av justert næringsinntekt for aksjeselskaper i 2000, var den tilsvarende andelen for selvstendig næringsdrivende drøyt 19 pst. samme år.

11.5 Utvalgets vurderinger og forslag

11.5.1 Innledning

Utvalget foreslår primært å innføre en utbytteskatt med skjerming for aksjeselskaper, og en lignende uttaksmo- dell for deltakerlignede selskaper. På sikt er det videre ønskelig å innføre en lignende uttaksmo- dell også for enmannsforetak. Forslaget forut- setter at dagens delingsmodell avvikles for aksje- selskaper og deltakerlignede selskaper, og eventu- elt også for enmannsforetak.

Dersom delingsmodellen likevel skal viderefø- res, vil utvalget foreslå ulike endringer i gjeldende delingsmodell. Forslagene er primært utformet med tanke på at modellen videreføres for samtlige virksomhetsformer, men vil i stor grad være relevante også dersom modellen kun beholdes for enmannsforetak og eventuelt deltakerlignede sel- skaper.

Delingsmodellens formål er at all arbeidsav- kastning i størst mulig grad skal behandles likt skattemessig, uavhengig av om avkastningen fak- tisk tas ut som lønn. Gjeldende modell har imidler- tid svakheter som medfører at slik likebehandling

ikke alltid oppnås i praksis. For det første er det for lett å tilpasse seg bort fra modellen. For det andre er modellen basert på sjabloner som gjør den lite treffsikker. Dette medfører at det beregnes for lav personinntekt i forhold til reell arbeidsavkastning i mange av foretakene som omfattes av modellen. En tredje svakhet ved gjeldende delingsmodell er at den skiller mellom såkalte liberale og ikke-libe- rale yrker både når det gjelder reglene for mak- simalt beregnet personinntekt (takreglene), akti- vitetskravet, og identifikasjonsreglene. Gjeldende delingsmodell er også sterkt preget av at satsfor- skjellen på arbeids- og kapitalinntekter er for stor. Som påpekt ovenfor, har dette ført til at det er bety- delige tilpasninger til delingsmodellen.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det er behov for innstramminger i delingsmodellen, uav- hengig av om den videreføres generelt, eller kun for enmannsforetak. Hovedmålsettingen med utval- gets forslag til innstramminger er å få en stram- mere delingsmodell, som i størst mulig grad sikrer at reell arbeidsavkastning ikke blir skattlagt som kapitalinntekt.

Det foreslås full likebehandling av næringer, slik at det blir felles skjermingsregler, aktivitets- krav og identifikasjonsregler.

11.5.2 Endringer i reglene om fastsettelse av beregnet personinntekt

11.5.2.1 Kapitalavkastningsgrunnlaget (KAG)

Verdsettelse

Utgangspunktet for fastsettelse av beregnet per- soninntekten er foretakets alminnelige inntekt. Fra dette grunnlaget skal det gjøres fradrag for kapitalavkastningen i foretaket. Dette gjøres dels ved at enkelte faktiske kapitalinntekter trekkes fra og tilsvarende utgifter legges til, dels ved at det gis et kapitalavkastningsfradrag basert på et nær- mere fastsatt kapitalavkastningsgrunnlag. Jo høy- ere kapitalavkastningsgrunnlaget er, jo høyere blir den beregnede kapitalavkastningen, og tilsvarende lavere blir den beregnede personinntekten. Isolert sett vil det derfor være lønnsomt å få mest mulig av foretakets aktiva tilordnet kapitalavkastnings- grunnlaget, med høyest mulig verdi.

Etter skatteloven § 12-13 annet ledd bokstav d, skal eiendeler som inngår i kapitalavkastnings- grunnlaget verdsettes til middelverdien av eiende- lens inngående og utgående verdi ved inntektsårets begynnelse og slutt. Som hovedregel skal eiende- nes skattemessige verdi legges til grunn ved verd- settelsen. Ikke-avskrivbare eiendeler skal imidler-

tid verdsettes til den høyeste verdi av eiendelens historiske kostpris og ligningsverdi (verdien som er lagt til grunn ved formuesligningen). Eiendeler som i 1999 ble verdsatt til regnskapsmessig verdi, kan fortsatt verdsettes til denne verdien.

Den skattemessige verdien vil ikke alltid gi uttrykk for eiendelens reelle verdi. Ved å benytte eiendelens skattemessig verdi, vil en imidlertid oppnå en symmetrisk behandling av kapitalavkastningsgrunnlaget og avskrivningene i fastsettelsen av personinntekten. Avskrivninger som er høyere enn faktisk verdifall, innebærer at alminnelig inntekt – som personinntekten fastsettes på grunnlag av – blir lavere. Samtidig vil kapitalavkastningsfra-

draget bli lavere dersom eiendelens skattemessig verdi legges til grunn ved beregningen av kapitalavkastningsgrunnlaget. Se boks 11.2 for en nærmere redegjørelse for hvordan dette vil virke symmetrisk.

Dersom en benytter regnskapsmessige verdier ved fastsettelsen av kapitalavkastningsgrunnlaget, vil regnskapsføringen få virkning også for skattemessige forhold. En slik løsning vil være uheldig da regnskapet i størst mulig grad bør gi informasjon om de reelle økonomiske forhold i bedriften, og ikke være påvirket av rene skattemessige disposisjoner. Dersom økte regnskapsmessige verdier på eiendeler gir lavere skatt, kan dette veie tyngre enn

Boks 11.2 Skattemessige avskrivninger i kapitalavkastningsgrunnlaget

Denne boksen viser at dersom kapitalavkastningsgrunnlaget reduseres med skattemessige avskrivninger, og foretakets diskonteringsrente er lik kapitalavkastningsraten, vil beregnet personinntekt være uavhengig av avskrivningssatsene.

Hvis de skattemessige avskrivningene i en periode er høyere enn faktisk økonomisk verdifall, vil den beregnede personinntekten bli tilsvarende lav i en periode, for så å bli høyere i senere perioder når avskrivningene er lavere enn økonomisk verdifall. Dette er i utgangspunktet en skattekreditt, hvor rentene tilfaller skattyter, mao. et rentefritt lån fra staten. For delingspliktige vil imidlertid denne skattekreditten bli motsvart av at kapitalavkastningsgrunnlaget reduseres med de skattemessige avskrivningene, noe som reduserer den beregnede personinntekten i foretaket. Dersom kapitalavkastningsraten tilsvarende foretakets diskonteringsrente, vil dette utligne effekten av skattekreditten som oppstår av for høye avskrivningssatser. Skattekreditten blir med andre ord belastet med en rente som tilsvarende kapitalavkastningsraten. Dersom kapitalavkastningsraten er lik diskonteringsrenten, vil nåverdien av beregnet personinntekt være uavhengig av avskrivningssatsen. Dette impliserer at nåverdien av beregnet personinntekt er uavhengig av om verdsettelsen av kapitalavkastningsgrunnlaget til skattemessige saldoverdier samsvarer med faktisk økonomisk verdi. Dette resultatet kan vises som følger:

La avkastningen før avskrivninger og finanskostnader være 0 i alle perioder, og kapitalavkastningsgrunnlaget være 1 i første periode. Da vil beregnet personinntekt i år t være lik:

$$BPI_t = -a(1-a)^t - \kappa(1-a)^t = -(a+\kappa)(1-a)^t$$

der a er avskrivningssatsen og κ er kapitalavkastningsraten. La r betegne diskonteringsraten, slik at nåverdien av beregnet personinntekt vil være

$$NV(BPI) = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{-(a+\kappa)(1-a)^t}{(1+r)^t} = -(a+\kappa) \sum_{t=0}^{\infty} \left(\frac{1-a}{1+r} \right)^t$$

Siste faktoren i dette uttrykket er summen av en uendelig geometrisk rekke og uttrykket kan dermed skrives som

$$NV(BPI) = -(a+\kappa) \frac{1}{1 - \frac{1-a}{1+r}} = -\frac{(a+\kappa)(1+r)}{a+r}$$

Vi ser at dersom $\kappa=r$, dvs. at kapitalavkastningsraten er lik diskonteringsraten, vil dette uttrykket være uavhengig av avskrivningssatsen a .

hensynet til å gi korrekt informasjon om eiendelenes verdi. Dette vil redusere regnskapenes informasjonsverdi, noe som vil være uheldig både for kreditorer, for bedriftens eiere, og for allmennheten.

På denne bakgrunn foreslår utvalget å endre verdsettelsesreglene for kapitalavkastningsgrunnlaget, slik at alle avskrivbare driftsmidler skal verdsettes til skattemessig verdi, mens alle ikke-avskrivbare driftsmidler skal fastsettes til den høyeste verdi av eiendelens historisk kostpris og ligningsverdi. Dette forslaget gjelder uavhengig av om delingsmodellen videreføres generelt, eller kun for enmannsforetak (og eventuelt for deltakerlignede selskaper).

Leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder

Etter skatteloven § 12-13 annet ledd bokstav c, skal leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder trekkes fra i kapitalavkastningsgrunnlaget. Dette gjelder imidlertid kun dersom renten på leverandørkreditten er under 8 pst. og kredittiden er lengre enn 30 dager, jf. Finansdepartementets skattelovforskrift § 12-13-3. For å få brakt eventuelle avtaler om renter og kredittid på det rene, må alle underliggende fakturaer sjekkes. Erfaringen fra ligningsmyndighetene er at bestemmelsen ofte medfører praktiske problemer

Behandlingen av virksomhetens leverandørkreditter og forskuddsbetaling fra kunder kan synes noe inkonsekvent i forhold til behandlingen av kundefordringer, siden rentebærende kundefordringer er inkludert i kapitalavkastningsgrunnlaget, mens rentebærende leverandørkreditter ikke kommer til fradrag. Utvalget mener det bør være en symmetrisk behandling av virksomhetens kundefordringer og leverandørkreditter. For å oppnå slik symmetri, foreslår utvalget at all forskuddsbetaling fra kunder og alle leverandørkreditter skal komme til fradrag i kapitalavkastningsgrunnlaget, uavhengig av betalingsbetingelsene. Til gjengjeld må skatteloven §12-13 annet ledd bokstav a utvides, slik at også forskudd til leverandører inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget på linje med virksomhetens kundefordringer. Dette forslaget gjelder uavhengig av om delingsmodellen videreføres generelt, eller kun for enmannsforetak (og eventuelt for deltakerlignede selskaper).

Overdragelse av goodwill mv.

Hovedregelen er at omdanning fra en eierform/selskapsform til en annen, innebærer en realisasjon av aktiva i foretaket som omdannes. Det må der-

for foretas et gevinst-/tapsoppgjør for alle aktiva knyttet til virksomheten som omdannes.

Skattefri omdanning kan foretas med hjemmel i skatteloven § 11-20, eller etter samtykke fra Finansdepartementet med hjemmel i skatteloven §11-22. Enmannsforetak og deltakerlignede selskaper (ANS, DA, KS og indre selskaper) kan på visse vilkår omdannes skattefritt til aksjeselskap. Videre kan enmannsforetak omdannes skattefritt til deltakerlignet selskap, og deltakerlignet selskap omdannes skattefritt til annet deltakerlignet selskap. Dersom foretaket benytter seg av reglene om skattefri omdanning, skal skatteposisjoner knyttet til virksomheten overføres uendret til det overtakende selskapet.

Omdanning fra en foretaksform til en annen kan også skje uten at en benytter reglene om skattefri omdanning. Omdanningen vil da anses som realisasjon, med den følge at en oppnår nye skattemessige verdier på de overdratte eiendelene.

I praksis forekommer det tilfeller der et delingspliktig foretak, for eksempel et ANS, overdras til et nyopprettet selskap, for eksempel et AS, med de samme eller vesentlig samme eiere, uten at skattefritaksreglene benyttes. Pga. usymmetrisk behandling av inntekter og utgifter på driftsmidler, kan dette innebære en fordel for eierne i forhold til fastsettelsen av personinntekt.

En slik overdragelse kan særlig medføre en fordel i forhold til egenutviklet goodwill, som i utgangspunktet ikke kan avskrives. Overdragelsen medfører imidlertid at goodwillen endrer karakter til ervervet goodwill, som avskrives med 20 pst. i det overtakende selskapet. Avskrivningen vil redusere grunnlaget for beregnet personinntekt direkte, samtidig som den gjennom kapitalavkastningsfradraget vil redusere personinntekten med 10 pst. av middelverdien av inngående og utgående verdi av saldoen for goodwill. Samlet sett betyr dette at ervervet goodwill kan redusere grunnlaget for beregnet personinntekt betydelig. Gevinsten på goodwillen inntektsføres gjennom gevinst- og tapskonto med 20 pst. pr. år i det overdragende foretaket. Selv om dette foretaket framdeles er delingspliktig etter overdragelsen, får gevinsten ikke betydning for personinntekten i og med at inntektsføring fra gevinst- og tapskonto skal fradragsføres ved beregningen av personinntekt.

En lignende effekt kan en oppnå ved å overføre andre driftsmidler som ikke skal føres på samlesaldo. Gevinst på disse skal også føres på gevinst- og tapskonto og tas til inntekt med 20 pst. pr. år. Men da avskrivningssatsene på slike driftsmidler varierer fra 2 til 14 pst., vil det ikke alltid lønne seg å overdra slike driftsmidler. For driftsmidler på

samlesaldo skal inntektsføringen skje via saldoen. Effekten blir 15-30 pst. inntektsføring pr. år. Slike inntektsføringer vil inngå i personinntekten i det overdragende foretaket, men dette foretaket vil ofte ikke være delingspliktig etter overdragelsen. I så fall kan overdragelsen få en tilsvarende effekt som for goodwill.

Utvalget har vurdert ulike alternativer som kan motvirke at slike overdragelser skal kunne redusere personinntekten i virksomheter.

Det er som nevnt overføring av egenutviklet goodwill som er hovedproblemet ved slike omdanninger. Et av problemene er at gevinst ved salg av goodwill aldri anses som personinntekt etter dagens regler, uavhengig av om det overdragende foretaket er delingspliktig eller ikke. En løsning på dette problemet kan være å innføre en regel som sikrer at egenutviklet goodwill skattlegges som bruttoskattepliktig personinntekt ved salg. Dette bør gjelde uavhengig av om selger omfattes av delingsreglene i de inntektsårene gevinsten inntektsføres. Det må imidlertid være et vilkår at selger var delingspliktig i inntektsåret før salget. Videre bør goodwill som er overført fra et foretak med hovedsakelig samme eierkrets som det mottakende foretaket, unntas fra kapitalavkastningsgrunnlaget. Ved disse tiltakene vil det ikke lenger være lønnsomt å overføre goodwill ved en skattepliktig omdanning. Dette forslaget gjelder uavhengig av om delingsmodellen videreføres generelt, eller kun for enmannsforetak (og eventuelt for deltakerlignede selskaper).

11.5.2.2 Kapitalavkastningsraten

Etter gjeldende regler er kapitalavkastningsraten 10 pst., definert som en risikofri rente på 6 pst., tillagt en risikopremie på 4 prosentpoeng.

I fastsettelsen av kapitalavkastningsraten er formålet å oppnå investeringsnøytralitet. I den grad en investor har mulighet til å redusere eller fjerne sin risiko ved å diversifisere investeringsporteføljen, innebærer dette at risikotillegget bør reduseres eller fjernes. Dersom investoren fritt kan tilpasse sin risikoprofil, vil et risikotillegg medføre en vridning i investeringene mot mer risikable prosjekter. Investeringsnøytralitet vil dermed kun oppnås ved at risikotillegget er null, forutsatt at et eventuelt framførbart underskudd renteberegnes.

Som nevnt i kapittel 10, innebærer aksjonærmodellen en tilnærmet symmetrisk behandling av aksjeinntekter, uavhengig av om avkastningen i det aktuelle selskapet ligger over eller under den beregnede alternativavkastningen. Aksjonærmo-

dellen innebærer på den ene siden at det offentlige oppnår ekstra skatteinntekter der selskapsinvesteringen gir en avkastning over alternativavkastningen. På den annen side tar det offentlige en del av aksjonærens risiko der selskapsinvesteringen gir en lavere avkastning enn alternativavkastningen. Dette er også bakgrunnen for at utvalget foreslår en skjermingsrente med kun et beskjedent risikotillegg, f.eks. renten på 5-årige statsobligasjoner.

Delingsmodellen innebærer ikke en tilsvarende risikodeling mellom den aktive og det offentlige. Ved fastsettelsen av kapitalavkastningsraten bør det derfor gis et risikotillegg. Etter utvalgets syn virker gjeldende risikotillegg på 4 pst. rimelig. Utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i kapitalavkastningsraten.

11.5.2.3 Vurdering av skjermingstiltak

Behovet for skjermingsregler

Delingsmodellen bygger i stor grad på sjabloner ved fastsettelse av arbeidsinntekten. Det er i praksis ikke mulig innenfor en slik modell å få til et system som medfører et fullt ut rimelig resultat i alle henseender. Den administrative beregningen av kapitalavkastningen kan være for høy eller for lav i forhold til et individuelt estimat i næringen. En for høy beregnet kapitalavkastning vil være en fordel for skattyter gjennom en lavere beskatning av næringsinntekten. Motsatt vil en for lav kapitalavkastning føre til høyere beskatning enn den individuelt burde være. I enkelte tilfeller kan personinntekten bli så høy at deler av den med stor sannsynlighet kan henføres til andre kilder enn den aktives arbeidsinnsats. Utvalget ser derfor behov for skjermingsregler for å unngå at den beregnede personinntekten blir for høy.

At den beregnede kapitalavkastningen blir for lav, kan særlig skyldes to forhold. Det ene er at driftsmidler som skal tilordnes kapitalavkastningsgrunnlaget er verdsatt for lavt i forhold til reell verdi. Det andre er at immateriell kapital mv. ikke reflekteres i den beregnede kapitalavkastningen, med unntak av ervervet goodwill.

Delingsreglene har i dag to sett skjermingsregler som skal virke korrigerende der den beregnede kapitalavkastningen er fastsatt for lavt. Det ene er en begrensning av maksimalt beregnet personinntekt (takreglene). Dette regelsettet gjelder bare for såkalte ikke-liberale yrker. Det andre er lønnsfradraget, som skal ta hensyn til at foretaket kan ha en viss ikke-registrerbar organisatorisk kapital.

Nærmere om lønnsfradraget

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 35 (1990-91) Skattereformen 1992, vedtok Stortinget at det skulle gis et såkalt lønnsfradrag ved fastsettelsen av beregnet personinntekt. Det samlede lønnsfradraget utgjør for tiden 20 pst. av de totale lønnskostnadene. Lønnsfradraget kan ikke redusere personinntekten for den enkelte aktive til under 6 G. Personinntekt her betyr all personinntekt fra det delingspliktige foretaket, dvs. at en regner med både lønn og arbeidsgodtgjørelse i tillegg til den beregnede personinntekten. Beregnet personinntekt kan gjennom lønnsfradraget bringes ned i null, men lønnsfradraget kan ikke redusere annen personinntekt fra foretaket (lønn og arbeidsgodtgjørelse).

Lønnsfradraget er bl.a. begrunnet ut fra hensynet til at avkastning av organisasjonskapital skal behandles som en del av kapitalavkastningsgrunnlaget.

Nærmere om takreglene

Dagens takregler bygger på et skille mellom ulike bransjer. Beregnet personinntekt etter delingsmodellen skal i utgangspunktet begrenses til 16 G, jf. skatteloven § 12-17. For beregnet personinntekt mellom 75 G og 134 G skal det likevel betales trygdeavgift og eventuelt toppskatt. Beregnet personinntekt fra foretak hvor den eller de aktives arbeidsinnsats på grunn av bransje, særlige kvalifikasjoner eller andre forhold muliggjør en særlig stor foretaksinntekt (såkalte liberale foretak), skal ikke begrenses.

Begrunnelsen for takreglene er at de sjablonpregede reglene i delingsmodellen kan medføre en beregnet personinntekt som er høyere enn den reelle avkastningen av den aktives arbeidsinnsats. Reglene var opprinnelig ment som en generell sikkerhetsventil, og taket skulle settes høyt. I Ot.prp. nr 35 (1990-91) antydte departementet en grense på 2,5 millioner kroner. Stortinget fastsatte grensen lavere, til 34 G. I forbindelse med evalueringen av skattereformen, ble det innført høyere tak for liberale foretak enn for andre. Fra og med inntektsåret 1998 ble taket for liberale foretak opphevet.

Vurderinger og forslag

Kapitalavkastningen i delingsforetak fastsettes på grunnlag av ulike sjablonregler. For å sikre at reell kapitalavkastning ikke blir beskattet som personinntekt, kan det være behov for skjermingsregler.

Utvalget ser imidlertid store svakheter med gjeldende skjermingsregler.

Begrunnelsen for å innføre lønnsfradraget var at immaterielle aktiva burde behandles som en del av bedriftens kapitalavkastningsgrunnlag.

Etter utvalgets vurdering er imidlertid lønnsfradraget et lite treffsikkert virkemiddel for å fange opp immateriell kapital og virksomhetskapital i bedriftene. En bestemmelse som skal fange opp immateriell kapital mv. i bedriften, bør utformes på en langt mer treffsikker måte. Utvalget har imidlertid ikke kommet fram til noe alternativ til dagens lønnsfradrag.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at lønnsfradraget videreføres. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at lønnsfradraget bør reduseres betraktelig da det som nevnt er lite treffsikkert ut fra sitt formål. På denne bakgrunn foreslår utvalget at effekten av lønnsfradraget reduseres fra 20 pst. til 10 pst. av de totale lønnskostnadene.

Logikken i delingsmodellen tilsier at det ikke bør være noe tak som begrenser den beregnede personinntekten. Delingsmodellen inneholder imidlertid flere sjablonmessige regler som kan gjøre den lite treffsikker i enkelte tilfeller. Utvalget ser derfor at det kan være behov for takregler som begrenser personinntekten der denne ellers ville blitt fastsatt urimelig høyt. Utvalget mener imidlertid at dagens takregler er gitt en uheldig utforming. Utvalget foreslår derfor å erstatte disse med et felles tak for liberale og ikke-liberale foretak. Taket bør settes høyt, f.eks. i størrelsesorden 2,5 - 4 millioner kroner.

Disse forslagene gjelder uavhengig av om delingsmodellen videreføres generelt, eller kun for enmannsforetak (og eventuelt for deltakerlignede selskaper).

11.5.3 Endringer for å redusere tilpasninger ut av delingsmodellen

11.5.3.1 Eierkravet

Utvalget har vurdert behovet for å endre eierkravet slik at det blir vanskeligere å tilpasse seg bort fra delingsmodellen.

Etter utvalgets syn bør kravet til eierandel reduseres dersom ikke satsforskjellen mellom kapital- og arbeidsinntekter reduseres tilstrekkelig. Dette for å unngå tilpasninger ved at aktive eiere f.eks. overdrar 34 pst. av aksjene/andelene i selskapet til passive eiere.

Eierkravet i dagens delingsmodell ble bl.a. fastsatt ut fra en økonomisk betraktning om at det ikke ville være lønnsomt for en aktiv eier å gi avkall på

1/3 eller mer av overskuddet, for på den måten å unngå delingsmodellen. Med dagens skattesatser vil denne grensen være i overkant av 38 pst. for eiere med trinn 1 i toppskatten, og om lag 51 pst. for eiere med høyeste toppskatt og ekstra arbeidsgiveravgift (kakseskatt).

Etter utvalgets vurdering bør en imidlertid ikke legge avgjørende vekt på denne typen beregninger, ettersom dette kun illustrerer lønnsomheten på marginen av å gi bort en del av overskuddet slik at eieren kan ta ut arbeidsavkastningen som utbytte framfor som lønn.

Eierandelen gir normalt uttrykk for aksjonærens/andelshaverens økonomiske og forvaltningsmessige innflytelse i selskapet. Dette må det tas hensyn til ved fastsettelsen av kravet til eierandel. Som hovedregel kreves det simpelt flertall for at generalforsamlingen i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper skal kunne treffe en beslutning.

For endringer i selskapets vedtekter kreves det imidlertid 2/3 flertall. Selskapets vedtekter er et vesentlig styringsinstrument for generalforsamlingen. En endring i eierkravet til under 2/3 medfører at et selskap vil kunne omfattes av delingsmodellen uten at de aktive aksjonærene har den samme innflytelse når det gjelder endringer av selskapets vedtekter. Dette kan tale mot å redusere eierkravet til under 2/3.

På den annen side treffes beslutning om utdeling av utbytte i aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper med simpelt flertall av generalforsamlingen etter forslag fra styret. Det vil si at det normalt ikke er nødvendig med mer enn simpelt flertall for å ha den forvaltningsmessige kontrollen over utbytteutdelingen. Aksjonærer som til sammen eier mer enn 50 pst. av aksjene, vil dermed ha vesentlig kontroll over beslutningen om anvendelse av selskapets overskudd. På denne bakgrunn foreslår utvalget at eierkravet reduseres til mer enn 50 pst. Dette forslaget gjelder kun dersom delingsmodellen videreføres generelt.

Aksjeselskaper med stor spredning i eierstrukturen blant de ansatte

Etter skatteloven § 12-10 tredje ledd er aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper unntatt fra deling når minst to tredjedeler av selskapets aksjer eies av aktive som hver for seg ikke eier mer enn fem pst. av selskapets aksjer, forutsatt at alle aksjene har lik rett til utbytte fra selskapet. Videre er det et vilkår at ikke vedtekter eller annen bestemmelse i selskapet, eller mellom aksjonærene, setter begrensninger i aksjenes omsettelighet. Unntaket gjelder ikke når lønn til en eller flere aktive aksjonærer er

vesentlig lavere enn den lønnen som antas å ville ha vært avtalt dersom vedkommende ikke hadde eierinteresser i selskapet. Departementet kan dispensere fra kravet til aksjenes frie omsettelighet i første punktum.

Utvalget ser få faglige grunner til å opprettholde bestemmelsen i skatteloven § 12-10 tredje ledd. Prinsipielt sett bryter en slik grense med logikken i delingsmodellen. Det må videre legges til grunn at selv om det er mange aktive aksjonærer i et selskap, vil de aktive ha felles interesse av at mest mulig av inntekten i selskapet utbetales som utbytte i stedet for som lønn. Bestemmelsen inneholder riktignok et krav om markedsmessig lønn til aksjonærene, men i praksis vil det være vanskelig å kontrollere om et slikt krav er oppfylt.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at unntaksreglene i skatteloven § 12-10 tredje ledd oppheves. Dette forslaget er kun relevant dersom delingsmodellen videreføres for aksjeselskaper og/eller for deltakerlignede selskaper.

11.5.3.2 Identifikasjon

Ved beregningen av eierkravet i delingsmodellen, regnes aksjer/andeler eiet av den aktives nærstående, som aksjer/andeler eiet av den aktive selv. Aktive i et ikke-liberalt foretak identifiseres med ektefelle, samboer og mindreårige barn. For aktive i liberale foretak er personkretsen videre. I slike foretak identifiseres den aktive med slektninger i rett nedstigende og rett oppstigende linje, ektefelle, samboer, søsken og ektefelles eller samboers foreldre og barn. Reglene for identifikasjon mellom nærstående var opprinnelig like for liberale og ikke-liberale foretak. De lempelige reglene for ikke-liberale foretak ble innført fra og med inntektsåret 1997.

Identifikasjonsreglene er begrunnet ut fra interessefellesskapet mellom den aktive og eieren av aksjene/andelene. Når det foreligger et økonomisk interessefellesskap mellom den aktive og eieren av aksjene/andelene, vil den aktive kunne ha samme reelle innflytelse i foretaket som om han eide aksjene/andelene selv. Interessefellesskapet kan også lede til forsøk på illojale tilpasninger ved at den aktive overdrar sine aksjer/andeler til en nærstående i den hensikt at det ikke fastsettes personinntekt, mens han i realiteten beholder sine økonomiske og forvaltningsmessige interesser i selskapet.

Som det framkommer ovenfor, er det ulike identifikasjonsregler for aktive i liberale og ikke-liberale foretak. Dette medfører at det er lettere for aktive i ikke-liberale foretak å unngå delingsmodellen enn

for aktive i liberale foretak. Etter utvalgets vurdering kan denne forskjellsbehandlingen vanskelig forsvares. Utvalget foreslår derfor å oppheve skillet mellom liberale og ikke-liberale foretak i forhold til delingsmodellens identifikasjonsregler.

Identifikasjonsreglene må avgrensnes slik at de på en hensiktsmessig og effektiv måte treffer de tilfeller der det normalt foreligger et interessefelleskap mellom den aktive og eieren av aksjene/andelene. De lempeligere identifikasjonsreglene for ikke-liberale yrker medfører at aktive aksjonærer kan unngå deling ved å overdra aksjer f.eks. til myndige barn. For å redusere disse tilpasningsmulighetene, foreslår utvalget å stramme inn identifikasjonsreglene for ikke-liberale yrker, ved å innføre de samme reglene som for liberale yrker (den aktive identifiseres med slektninger i rett nedstigende og rett oppstigende linje, ektefelle, samboer, søsken og ektefelles eller samboers foreldre og barn).

Dette forslaget er kun relevant dersom delingsmodellen videreføres for aksjeselskaper og/eller for deltakerlignede selskaper.

11.5.3.3 Aktivitetskravet

Formålet med delingsmodellen er å fastsette en avkastning av eiernes arbeidsinnsats i virksomheten. Etter skatteloven § 12-10 er det derfor et vilkår for deling at eierne deltar aktivt i virksomheten. Aktivitetskravet er nærmere regulert i Finansdepartementets skattelovforskrift. For at noe skal regnes som aktivitet, stilles det krav til både type aktivitet, og til omfanget av aktiviteten.

Når det gjelder omfanget av aktiviteten, er det for det første et vilkår at aktiviteten ikke bare er sporadisk. Med sporadisk aktivitet menes at aktiviteten ikke er regelmessig, og at den er kortvarig. For ikke-liberale yrker er det et ytterligere krav om at arbeidsinnsatsen må overstige 300 timer for å regnes som aktivitet, jf. avsnitt 11.2.3.1.

Da 300-timersregelen ble innført i 1995, gikk mange over fra å være aktive til å bli passive eiere. Regelen ble innført av forenklingshensyn. I praksis har imidlertid bestemmelsen vært med på å komplisere vilkårene for aktivitet. Den har gitt opphav til fortolkningstvil, i tillegg til at bevisvurderingen har skapt problemer. Problemene gjelder dels hva slags type aktivitet som skal inn under regelen, og dels hvordan en skal telle timer.

Utvalget ser klare uheldige sider ved at aktivitetskravet er knyttet til et visst timeantall. Det er administrativt vanskelig å kontrollere om aktiviteten er oppfylt med et slikt krav. At det er utøvet noe aktivitet i foretaket, kan kontrolleres ved å under-

søke om dokumenter er undertegnet mv. Det er langt vanskeligere å kontrollere hvor mange timer som er brukt på arbeidet. Etter utvalgets vurdering er også 300-timerskravet svært liberalt. Det er liten grunn til at de som arbeider mindre enn 300 timer i et foretak, ikke skal bli tilordnet personinntekt på avkastningen av sin arbeidsinnsats. På denne bakgrunn foreslår utvalget at 300-timersregelen oppheves for ikke-liberale yrker. Dette vil samtidig medføre at skillet mellom liberale og ikke-liberale foretak oppheves også i forhold til aktivitetskravet. Dette forslaget gjelder uavhengig av om delingsmodellen videreføres generelt, eller kun for enmannsforetak.

Etter utvalgets syn bør det imidlertid gjelde en viss minstegrense for når aktivitetskravet skal anses oppfylt. Det bør være mulig for en eier å utføre en beskjedent arbeidsinnsats ved kortere sykdomsforfall eller andre spesielle omstendigheter. Det bør således gjelde en skjønnsmessig minstegrense som kan medføre en viss fleksibilitet, men som samtidig tar hensyn til ligningsmyndighetenes kontrollbehov.

Etter utvalgets syn bør aktivitet av kortvarig og sporadisk karakter framdeles ikke være tilstrekkelig til å oppfylle aktivitetskravet i delingsmodellen. Ren forvaltning av eierinteresser bør dermed ikke alene anses som aktiv deltakelse. Heller ikke ordinær deltakelse i styre eller selskapsmøter bør alene anses som aktivitet.

Det bør vurderes å forskriftsregulere nærmere hva som ligger i aktivitetskravet.

11.5.4 Modell der arbeidsavkastningen fastsettes direkte

Utvalget har også vurdert en modell der arbeidsavkastningen, og dermed også personinntekten, fastsettes direkte ut fra fastsatt næringsinntekt. En slik modell innebærer at en må vurdere verdien av den delingspliktiges arbeidsinnsats direkte i stedet for å fastsette den residualt. Ved å beregne arbeidsavkastningen direkte, vil en unngå dagens problemer knyttet til verdsettelsen av kapitalavkastningsgrunnlaget, samt den unøyaktighet dette skaper i forhold til fastsettelsen av personinntekten.

En slik modell har også tidligere vært vurdert av Aarbakkegruppen i NOU:1989:14, og i Ot.prp. nr. 35 (1990-91) Skattereformen 1992. Modellen ble den gang avvist med henvisning til de problemer som kunne oppstå dersom den næringsdrivendes inntekt skulle fastsettes ut fra den inntekt vedkommende ville hatt dersom han utførte tilsvarende arbeid i et vanlig ansettelsesforhold. En svensk utredning, SOU 2002:52, avviste nylig en lignende

modell for beskatning av små foretak, en såkalt "normallønemodell", med en tilsvarende begrunnelse.

I praksis vil det vanskelig la seg gjøre å fastsette arbeidsavkastningen direkte, og samtidig ivareta kravet om individuell riktighet i forhold til verdien av den enkeltes arbeidsinnsats. Fastsettelsen må i utgangspunktet skje etter sjablonregler. Fordelingshensyn og hensynet til likebehandling mellom lønnstakere og skattyter som får beregnet personinntekten etter modellen, tilsier imidlertid at en må ta hensyn til visse sentrale inntektsbestemmende faktorer ved beregningen. Disse faktorene er først og fremst hvilken arbeidstype som utføres, skattyters kvalifikasjoner (arbeidserfaring og utdanning), og omfanget av arbeidsinnsatsen.

En mulig løsning kunne være å fastsette arbeidsavkastningen direkte på grunnlag av lønnsstatistikk i de enkelte bransjer, sett i forhold til den aktives tidsinnsats det enkelte år. Arbeidsavkastningen kunne så framkomme ved å multiplisere arbeidstiden med et beløp pr. tidsenhet. En slik modell vil imidlertid ikke være særlig treffsikker, da den vanskelig vil kunne ta høyde for den enkeltes kvalifikasjoner, yrkeserfaring mv.

En slik modell vil dessuten være svært ressurs-

krevende for ligningsmyndighetene, bl.a. fordi det vil være nødvendig å kontrollere alle delingspliktige mht. om de har jobbet halv dag, hel dag, hvor mye de jobber overtid, hvor mye ferie de har hatt mv.

En fastsettelse av arbeidsavkastningen direkte vil også medføre problemer i de tilfeller en næringsdrivende utfører forskjellige oppgaver som faller innenfor ulike næringskategorier.

En praktisk virkning av å fastsette arbeidsavkastningen direkte, er at beskatningen vil bli regressiv, dvs. at gjennomsnittsskatten synker når inntekten øker. Dette skyldes at den første inntektsdelen, den beregnede personinntekten, beskattes med høy sats, mens det overskytende blir beskattet med lav sats. Inntekter av den næringsdrivendes overtidsarbeid vil dermed i stor grad bli beskattet som kapitalinntekt. For lønnstakere vil tilsvarende inntekter bli progressivt beskattet. Denne forskjellen gjelder for så vidt også i dag pga. takreglene for ikke-liberale foretak, men vil begrenses dersom takreglene endres i tråd med utvalgets forslag.

På bakgrunn av det ovennevnte vil utvalget ikke anbefale en modell der arbeidsavkastningen fastsettes direkte.

Kapittel 12

Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv

12.1 Innledning og oppsummering

Samordnet omlegging av skatt på formue, bolig, annen fast eiendom og arv

Utvalget har valgt å drøfte skatt på formue, arv, bolig og annen fast eiendom samlet. Disse skatteartene utgjør alle forskjellige former for skatt på kapital, og er med unntak av fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig skatt på kapitalbeholdninger. De har også til felles at verdsettingen av deler av skattegrunnlagene varierer betydelig mellom formuesobjekter og er til dels vesentlig lavere enn markedsverdier. Skattesystemet gjør det dermed attraktivt å investere i formuesobjekter som verdsettes forholdsvis lavt, for eksempel bolig og ikke-børsnoterte aksjer. Det oppstår følgelig et tap for samfunnet ved at ressursene ikke brukes der de kaster mest av seg. Dette tapet kan være betydelig og vil kunne øke over tid når stadig mer kapital akkumuleres i de skattegunstigste formuesobjektene. Dette er etter utvalgets syn en stor svakhet ved dagens skattesystem.

Utvalgets drøftinger og forslag knyttet til skatt på formue, fast eiendom og arv har tatt utgangspunkt i nøytralitetsprinsippet. Ved å beskatte ulike typer investeringer mest mulig likt, legges grunnlaget for høyest mulig avkastning av de samlede investeringene. Utvalget vil i den forbindelse nevne at redusert skatt på formue, der reduksjonen i hovedsak skjer på aksjer, bankinnskudd m.m., kombinert med økt skatt på eiendom trolig vil bidra til at en økt andel av norsk kapital plasseres i aksjer m.m. og en redusert andel i fast eiendom.

I tillegg har utvalget lagt vekt på å se beskatningen av fast eiendom, formue og arv i lys av den internasjonale utviklingen. I en stadig mer globalisert økonomi konkurrerer nasjoner i økende grad om å tiltrekke seg næringsaktivitet, sparekapital og kompetent arbeidskraft. I en slik sammenheng virker det lite fornuftig å ha til dels vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag, slik en i praksis gjør gjennom formues- og eiendomsskatten. Mens fast eiendom er relativt immobil, kan finanskapitalen som inngår i grunnlaget

for formuesskatten, lett flyttes mellom land. Økt beskatning av bolig og annen fast eiendom kombinert med redusert skatt på finanskapital vil derfor gjøre skattesystemet mer robust overfor internasjonal skattekonkurranse. Det kan i tillegg oppnås økonomiske effektivitetsgevinster ved å samordne skattingen på disse områdene fordi fast eiendom i utgangspunktet skatlegges vesentlig lavere enn annen kapital. Endringer i formuesskatten bør derfor ses i sammenheng med skattingen av fast eiendom. Utviklingen i flere OECD-land har gått i retning av å avvikle formuesskatten samtidig som det opprettholdes et betydelig høyere nivå på beskatningen av fast eiendom og arv enn i Norge.

På denne bakgrunnen foreslår utvalget å redusere og senere avvikle skatten på formue og å øke skatten på bolig og annen fast eiendom. Arveavgiften reformeres med utgangspunkt i arveavgiftsutvalgets forslag.

Skattesystemets fordelingsegenskaper vil isolert sett svekkes ved en nedtrapping (trinn 1) og avvikling (trinn 2) av formuesskatten. Utvalget mener imidlertid at en samtidig opptrapping av skatten på fast eiendom (trinn 1 og 2) og arveavgiften (trinn 2) er viktige bidrag til å kompensere for de negative fordelingsvirkningene av å redusere formuesskatten.

Mer konsekvent bruk av markedsverdier ved verdsetting

Et samfunnsøkonomisk effektivt skattesystem krever at skatte- og avgiftsgrunnlagene verdsettes til markedsverdi. Utvalget vil understreke viktigheten av at markedsverdier generelt benyttes mer konsekvent enn i dag ved verdsetting. Det gjelder både for beregning av formuesskatt, eiendomsskatt, arveavgift og fordel av egen bolig og fritidsbolig. Utvalget mener at markedsverdier gir det beste uttrykket for skatteevne og det beste grunnlaget for en rettferdig beskatning og en nøytral verdivurdering på tvers av formuesobjekter. En mer konsekvent verdsetting basert på markedsverdier vil redusere de skattemessige motivene til å investere i bestemte formuesobjekter.

Redusert skatt på formue

Utvalget mener at formuesskatten bør avvikles, og at dette bør gjøres samtidig med at skatt på fast eiendom og arv økes. Utvalget mener imidlertid at det på kort sikt ikke er realistisk å øke skatten på fast eiendom og arv så kraftig at det er mulig å finansiere en opphevelse av formuesskatten innenfor provenyrammen i mandatet.

Utvalget foreslår derfor på kort sikt at:

- Formuesskatten reduseres med drøyt 4,5 mrd. kroner. Lettelser i formuesskatten realiseres i hovedsak ved å innføre en verdsettingsrabatt på 70 pst. for formueskomponenter som etter gjeldende regler verdsettes til markedsverdi og for aksjer på Oslo Børs' SMB-liste og grunnfondsbevis. Gjeld avkortes tilsvarende.
- Ligningstakstene økes like mye som i fordelsbeskatningen av bolig
- Bunnfradragene økes
- Skatteklasser 2 oppheves. Det innebærer at ektefeller vil få hvert sitt bunnfradrag i stedet for ett felles, noe som isolert sett vil redusere formuesskatten for ektepar.

Utvalgets forslag vil bidra vesentlig til å begrense de uheldige vridningene i sammensetningen av investeringene som dagens verdsettingsregler for formuesskatten stimulerer til. Skatten reduseres relativt mest for aksjer, bankinnskudd m.m.

Økt skatt på bolig og annen fast eiendom

Når det gjelder beskatning av bolig og annen fast eiendom, foreslår utvalget følgende:

- Beskatningen av bolig og annen fast eiendom trappes opp med om lag 2 mrd. kroner på kort sikt (trinn 1) og økes ytterligere over tid (trinn 2), blant annet for å finansiere utvalgets forslag om å avvikle formuesskatten
- I utgangspunktet foreslår utvalget at økningen i skatt på fast eiendom gjennomføres ved å øke fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig. Bunnfradragene økes og det innføres én felles sats på 5 prosent for beregning av prosentinntekten. I tillegg økes ligningstakstene noe for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 pst. av markedsverdi, og relativt sett mer for fritidseiendom.
- Dersom det ikke er politisk vilje til å øke fordelsbeskatningen, foreslår utvalget at det i stedet innføres en obligatorisk eiendomsskatt (statlig og/eller kommunal)
- Eiendomsskatteutvalgets forslag om at plikten til å betale eiendomsskatt som hovedregel skal

gjelde for alle eiendommer, samt forslaget om at takstene bør gjenspeile markedsverdien, følges opp.

Utvalget mener at fordelsbeskatning av bolig i prinsippet er godt egnet til å beskatte den avkastningen av boligkapital som fordelen av å bo i egen bolig representerer. Blant annet taler prinsippet om symmetri i beskatningen for at fordelsbeskatningen får en mer sentral plass i skattesystemet. Det bør være samsvar mellom beskatningen av inntekten (avkastningen av bolig) og retten til fradrag for den tilhørende utgiften (boliglånsrenter). En eventuell ytterligere svekkelse av fordelsbeskatningen kan reise spørsmål ved om dagens ordning med fullt fradrag i inntekten for gjeldsrenter bør opprettholdes.

På denne bakgrunn mener utvalget primært at den økte beskatningen av fast eiendom bør skje ved å øke fordelsbeskatningen av egen bolig, slik at avkastningen av ytterligere boliginvesteringer beskattes mer likt avkastningen av andre investeringer. Utvalget mener at fordelsbeskatningen bør legges gradvis om slik at bunnfradragene økes, samtidig som ligningstakstene økes. Det vil isolert sett medføre relativt lavere boligsatt for dem med forholdsvis rimelige boliger og samtidig redusere incentivene til å overinvestere blant dem som eier dyrere boliger. Det bør videre innføres nye regler for skattemessig verdsetting av egen bolig og fritidsbolig. Etter utvalgets vurdering bør slike regler ha markedsverdien som utgangspunkt. Eventuelle rabatter bør skje i form av høyere bunnfradrag eller generelle verdsettingsrabatter.

Dersom det ikke er politisk vilje til å trappe opp fordelsbeskatningen av egen bolig, mener utvalget at det i stedet bør innføres en obligatorisk eiendomsskatt. Utvalget har ikke tatt stilling til om en slik obligatorisk eiendomsskatt bør være kommunal eller statlig, men mener at en obligatorisk eiendomsskatt bør suppleres med en frivillig kommunal del opp til en maksimalsats.

Reform av arveavgiften

Utvalget mener at arveavgiften bør reformeres, og viser i den forbindelse til arveavgiftsutvalgets forslag. Utvalget mener at arveavgiftsutvalgets forslag om bredere grunnlag og eventuelt lavere satser og høyere bunnfradrag er et godt utgangspunkt for en reform av arveavgiften. Arveavgiften spiller en fordelingspolitisk rolle, i tillegg til å gi inntekter til staten. Både arveavgiften og formuesskatten er skatter på formue. Utvalget mener derfor at både provenymessige og fordelingsmessige hensyn til

sier at provenyet fra arveavgiften bør økes som et ledd i finansieringen av en full avvikling av formuesskatten.

12.2 Beskatning av formue, fast eiendom og arv i Norden og i andre OECD-land

Inntektene fra beskatningen av formue, fast eiendom, arv og finansielle transaksjoner (dokumentavgift) som andel av samlede skatteinntekter ble redusert fra 7,8 pst. i 1965 til 5,4 pst. i 2000 for OECD-landene samlet. For de fleste OECD-landene er disse skattene derfor blitt mindre viktige provenykilder. I Japan, Korea, Luxemburg, Storbritannia og USA utgjør imidlertid de nevnte skatteinntektene mer enn 10 pst. av de samlede skatteinntektene. Norge var i 2000 et av de seks landene med lavest beskatning av fast eiendom, formue, arv og dokumentavgift målt som andel av samlede skatteinntekter. Bare Mexico, Slovakia, Tsjekia, Ungarn og Østerrike hadde lavere beskatning enn Norge på disse områdene samlet.

Det er betydelig forskjell mellom OECD-landene når det gjelder sammensetningen av de nevnte skattene. De fleste landene har ikke formuesskatt, men har til gjengjeld relativt høy skatt på fast eiendom. Skattereglene utformes dessuten forskjellig i ulike land, slik at det kan være vanskelig å sammenligne den faktiske beskatningen mellom land. Det gjelder særlig for beskatning av bolig og annen fast eiendom.

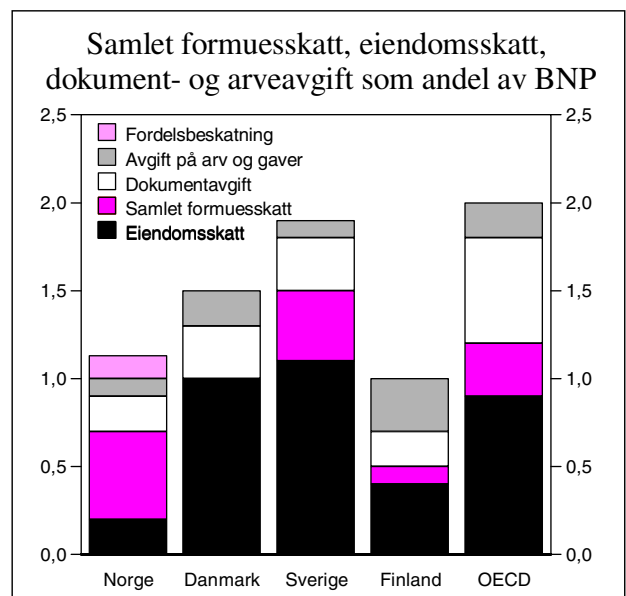
Bolig skattlegges i de fleste land, som oftest i form av eiendomsskatt, selv om flere land også skattlegger en beregnet boliginntekt (fordelsbeskatning). For å anslå forskjeller i den reelle skattleggingen av bolig mellom land, må i tillegg de ulike formene for boligbeskatning ses i sammenheng med om det gis fradrag for boliglansrenter eller ikke. Land som ikke har inntektsskatt på bolig, men har andre typer boligsatt, har som oftest ingen eller en begrenset fradragsrett for boliglansrenter. Det var bare Nederland, Norge og Sveits som i 2000 hadde full fradragsrett for boliglansrenter. Australia, Canada, Tyskland, Japan, Korea, Mexico, New Zealand og Tyrkia hadde ikke fradragsrett for boliglansrenter, mens de resterende landene i OECD hadde begrensninger på fradragsretten.

I Norge er verdien av fradragsretten for private gjeldsrenter om lag åtte ganger høyere enn provenyet fra selve fordelsbeskatningen av egen bolig. Et eventuelt bortfall av fordelsbeskatningen av egen bolig og fradrag for gjeldsrenter ville dermed innebære at skatten ble betydelig skjerpet.

Figur 12.1 viser skatt på formue, fast eiendom, arv og dokumentavgift i Norge, Danmark, Sverige, Finland og OECD-landene samlet. Statistikken som figuren bygger på, omfatter all fast eiendom og skiller ikke mellom bolig- og fritidseiendom og annen fast eiendom. Den omfatter imidlertid ikke skatt på fordelen av å bo i egen bolig fordi denne inntekten ikke er skilt ut som en egen post i statistikken. Figuren inkluderer derfor bare tall for Norge når det gjelder inntektsbeskatning av bolig. For andre land som har fordelsbeskatning av bolig, er den samlede beskatningen av fast eiendom høyere enn statistikken og figuren gir uttrykk for. Figur 12.1 illustrerer at den samlede beskatningen av formue, fast eiendom, arv og dokumentavgift er forholdsvis lav i Norge, selv når det tas hensyn til den norske fordelsbeskatningen av boliger.

I 2000 hadde 12 OECD-land i tillegg til Norge formuesskatt (Belgia, Canada, Finland, Frankrike, Island, Italia, Luxemburg, Nederland, Spania, Tyskland, Sverige og Sveits). Formuesskatten i disse landene er gjennomgående kjennetegnet ved vesentlig høyere bunnfradrag enn i Norge og omfattende unntak. I Belgia, Tyskland og Italia utgjorde provenyet fra formuesskatten mindre enn 0,1 pst. av de samlede skatteinntektene.

Samlet skatt på formue og eiendom utgjorde 0,9 pst. av BNP i Norge i 2000. Tilsvarende gjennomsnittstall for OECD-landene var 1,9 pst. Storbritannia, Frankrike, Canada og USA hadde betydelig høyere skatt på formue og eiendom enn Norge.



Figur 12.1 Samlet formuesskatt, eiendomsskatt¹⁾, dokumentavgift og arveavgift som andel av BNP. 2000

1) Tall for Norge inkluderer fordelsbeskatning av bolig.

Kilde: OECD og Finansdepartementet

Det er særlig eiendomsskatten og dokumentavgiften som er lav i Norge, men også arveavgiften er lavere enn OECD-gjennomsnittet.

På den andre siden er den norske formuesskatten relativt høy sammenlignet med andre land. Danmarks formuesskatt ble avvirket med virkning fra 1997. Den forholdsvis høye danske eiendomsskatten gjør likevel at den samlede beskatningen av formue og eiendom som andel av BNP er høyere i Danmark enn i Norge. Den relativt lave formuesskatten i Sverige har sammenheng med at bunnfradragene er forholdsvis store, og at såkalt arbeidende kapital er fritatt fra formuesskatt. Sverige har i likhet med Danmark en forholdsvis betydelig eiendomsskatt.

Gjennomgangen ovenfor viser at en skatteomlegging fra formue til fast eiendom og arv vil bringe det norske skattesystemet mer på linje med de fleste andre OECD-lands skattesystemer. Samtidig vil en slik omlegging bidra til at skattesystemet blir mer robust overfor utviklingen med økt integrasjon og mobilitet i skattegrunnlagene mellom land.

12.3 Formuesskatt

Formuesskatten er en del av den samlede kapitalbeskatningen, og er begrunnet i fordelingshensyn og det offentliges behov for inntekter. Ved at skattebyrden spres på flere skattegrunnlag, kan formuesskatten også bidra til en mer effektiv ressursbruk. Provenyet fra formuesskatten er for 2003 anslått til om lag 5,5 mrd. kroner til kommunene og om lag 2,5 mrd. kroner til staten. Personlig eid finans- og realformue både i og utenfor næring er skattepliktig. Grunnlaget for formuesskatten er summen av alle skattepliktige formuesposter med fradrag for gjeldsposter.

Formuesbeskatningen ble ikke endret i forbindelse med skattereformen av 1992, med unntak av

at formuesskatten for selskaper ble opphevet. Et flertall i Aarbakke-utvalget mente imidlertid at en videreføring av formuesbeskatningen av personer forutsatte at formuesobjektene ble verdsatt mer konsekvent og likeartet, og at skattesatsene ble betydelig redusert, jf. NOU 1991:17 Bedrifts- og kapital beskatningen – Beskatning av formue.

Gjeldende formuesskatt er kjennetegnet ved at de forskjellige formuesobjektene verdsettes ulikt og med forholdsvis høye formelle skattesatser. Blant annet verdsettes bankinnskudd, aksjefond og børsnoterte aksjer til omsetningsverdi, mens det gis en rabatt ved verdsetting av grunnfondsbevis, ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på listen over små og mellomstore bedrifter (SMB-listen) ved Oslo Børs. Boliger og annen fast eiendom verdsettes også vesentlig lavere enn markedsverdi. Den ulike verdsettingen av forskjellige formueskomponenter stimulerer til å plassere deler av den private sparingen med sikte på å redusere skatten, blant annet ved å plassere penger i egen bolig og fritidsbolig framfor i aksjer. Det reduserer samfunnets samlede avkastning av sparingen.

12.3.1 Gjeldende regler

Formuesskatten for aksjeselskaper ble avvirket i 1992. Det innebærer at formuesobjekter som tidligere var en del av grunnlaget for aksjeselskapenes formuesskatt, nå er en del av personers formuesskattegrunnlag. Det betales formuesskatt både til stat og kommune. Ektepar og enslige pensjonister skattlegges alltid i klasse 2 for formue. Enslige forsørgere blir også skattlagt i skatteklasse 2.

Formuesskatten er progressiv i den forstand at den formelle skattesatsen er høyere for høye formuer enn for lave formuer, jf. tabell 12.1. Maksimal skattesats på formue i 2002 er 1,1 pst. Av dette utgjør skattesatsen betalt til staten 0,4 pst. og til kommunen 0,7 pst. Kommunene har mulighet

Tabell 12.1 Satser og bunnfradrag i formuesskatten. 2003-regler

		Grenser (kroner)	Satser (pst.)
Kommune	Skatteklasse 1 og 2	0 - 120 000	0,0
		120 000 -	0,7
Stat	Skatteklasse 1	0 - 120 000	0,0
		120 000 - 540 000	0,2
		540 000 -	0,4
	Skatteklasse 2	0 - 150 000	0,0
		150 000 - 580 000	0,2
		580 000 -	0,4

Kilde: Finansdepartementet.

til å sette skattesatsen innenfor intervallet 0,4-0,7 pst., men så langt utvalget kjenner til, benytter alle kommunene den høyeste skattesatsen.

Noen skattytere kan ha forholdsvis høy formue samtidig som den alminnelige inntekten er relativt lav. Det er innført en særlig regel for å begrense den samlede skatten for denne gruppen av skattytere. Den såkalte 80-prosent-regelen innebærer at dersom formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst. av skattyterens alminnelige inntekt (eksklusive særfradrag for alder m.m.), skal formuesskatten nedsettes. For å hindre at skattytere med store formuer helt unngår formuesskatt, kan likevel ikke skatt av nettoformue over 1 mill. kroner settes ned til under 0,6 pst. av formue utover 1 mill. kroner.

Formuesobjekter skal i prinsippet verdsettes til omsetningsverdi. Avvik fra dette prinsippet er blant annet lovfestet for ikke-børsnoterte aksjeselskaper, grunnfondsbevis og boliger. I praksis verdsettes også en rekke andre formuesobjekter lavere enn markedsverdi, omtale i kapittel 2.

12.3.2 Formuesskattens virkninger for ressursbruken

I NOU 1991: 17 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – Beskatning av formue, begrunnes formuesskatten ut fra hensynet til effektiv ressursbruk og hensynet til fordeling. Det pekes blant annet på at formuesskatten beregnes på et annet grunnlag enn skatt på kapitalinntekt, og dermed bidrar til å fordele skattebyrden på flere grunnlag.

Selv om formuesskatten kan gis en prinsipiell begrunnelse, må den vurderes i lys av hvordan den fungerer i praksis og mulighetene for å utforme formuesskatten slik at den oppfyller intensjonene. Formuesskatten kan ha konsekvenser for hvor effektivt ressursene i samfunnet brukes ved at den kan påvirke:

- husholdningenes beslutning om hvor mye av disponibel inntekt som skal spares
- hvordan husholdningenes sparing fordeles mellom ulike formuesobjekter
- eiernes beslutninger om å bo i Norge eller å flytte til et land uten formuesskatt.

12.3.2.1 Formuesskattens virkning på omfanget av sparingen

Formuesskatten er en skatt på privat sparing. Formuesskatten reduserer avkastningen ved å spare på samme måten som en skatt på kapitalinntekter. Dermed bidrar formuesskatten til å redusere den private sparingen. Størrelsen på det samfunnsøko-

nomiske tapet som følge av denne vridningen i sparebeslutningen avhenger av den effektive kapitalbeskatningen, der både skatten på alminnelig inntekt og formuesskatten inngår, og av hvor følsom sparingen er med hensyn til avkastningen etter skatt. I regneeksemplene i boks 12.1 er det vist at den effektive skatten på avkastningen på sparing i bankinnskudd med rimelige forutsetninger om inflasjon og avkastningsrate før skatt, kan komme opp i 65 pst. Det er grunn til å tro at dersom husholdningene hadde stått overfor en så høy effektiv skatt på avkastningen av alle typer sparing, kunne det i vesentlig grad påvirke avveiningen mellom forbruk i dag og sparing.

De fleste formuesobjektene verdsettes imidlertid ikke til markedsverdi, og en del objekter verdsettes til dels langt under markedsverdi. De betydelige forskjellene i verdsettingen av ulike formuesobjekter i den norske formuesskatten, gir sterke incentiver til å spare mindre i de objektene som er verdsatt til markedsverdi enn det som ville vært tilfelle med en likere verdsetting av ulike objekter. Skjevhetene i verdsettelsen av ulike formuesobjekter kan dermed begrense formuesskattens uheldige virkninger på den samlede sparingen.

12.3.2.2 Formuesskattens virkning på sammensetningen av sparingen

Den forskjellige verdsettingen av ulike formuesobjekter påvirker sammensetningen av sparingen. Sammensetningen av sparingen påvirkes sterkere jo høyere de formelle satsene for formuesskatten er.

Ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på SMB-listen ved Oslo Børs er særlig lavt verdsatt. Dermed kan formuesskatten reduseres vesentlig ved å eie formuesobjekter gjennom et ikke-børsnotert selskap i stedet for å eie disse objektene direkte.

Direkte eie av boliger og annen fast eiendom gir også lav formuesskatt sammenlignet med for eksempel bankinnskudd. Ligningsverdien for de fleste boliger er under 30 pst. av markedsverdi. Dette kan føre til at for mye kapital investeres i bolig og eiendom, på bekostning av andre investeringer med en høyere samfunnsøkonomisk avkastning. Skattefordelen ved å investere i bolig gjenspeiles imidlertid trolig i prisene på bolig. Slike kapitaliseringseffekter vil i så fall dempe motivene til å overinvestere.

Den ulike verdsettingen av forskjellige formueskomponenter utgjør etter utvalgets vurdering den største svakheten ved formuesskatten. Gjeldende formuesskatt bidrar dermed til at en større andel av husholdningenes sparing plasseres i fast

Boks 12.1 Realavkastning etter skatt for ulike spareformer

Som nevnt, verdsettes ulike grunnlag for formuesskatten forskjellig. Nedenfor illustreres hvordan formuesskatten påvirker avkastningen etter skatt avhengig av hvordan sparemidlene investeres. Det antas at beløpet som skal investeres utgjør 2 mill. kroner. Fem ulike sparealternativer vurderes:

- Alternativ A: Plassering i bankinnskudd
- Alternativ B: Formuen plasseres i aksjer som eies gjennom et ikke-børsnotert selskap, som gir en verdsettingsrabatt på 35 pst.
- Alternativ C: Formuen plasseres i aksjer som ikke er børsnotert, og som har en ligningsverdi tilsvarende 50 pst. av aksjenes markedsverdi
- Alternativ D: Som alternativ C, men aksjenes ligningsverdi utgjør bare 15 pst. av markedsverdien
- Alternativ E: Formuen plasseres i egen bolig med ligningstakst tilsvarende 25 pst. av markedsverdi

Det legges til grunn at investor er i formuesskatteposisjon. Det forutsettes videre at avkastningen før skatt er 6 pst. for alle investeringsalternativene, og at inflasjonen er 2 pst. p.a. Beregningene er ment som grove illustrasjoner og fanger ikke opp enkelte forskjeller mellom investeringsalternativene, herunder at inflasjon kan ramme avkastningen på banksparing mer enn for eksempel avkastningen i aksjer. Det er videre sett bort fra eventuell verdistigning på aksjer og bolig.

Tabell 12.2

	Alt. A	Alt. B	Alt. C	Alt. D	Alt. E
Nominell avkastning	120 000	120 000	120 000	120 000	120 000 ²⁾
Inntektsskatt	33 600	33 600	33 600	33 600	3 283
Formuesskatt	20 790	12 758	5 299	751	3 420
Samlet skatt	54 390	46 358	38 899	34 351	6 703
Nominell avkastning etter skatt	65 610	73 642	81 101	85 649	113 297
Realavkastning etter skatt ¹⁾ (pst.)	1,3	1,7	2,0	2,2	3,6
Effektiv skattesats ³⁾ (pst.)	65,3	55,7	46,7	41,3	8,1

¹⁾ Realavkastning er økningen i kjøpekraften (realverdien) av formuesobjektet i løpet av et år når det tas hensyn til nominell avkastning, skatt på inntekt og formue og prisstigningen.

²⁾ Beløpet utgjør beregnet inntekt av egen bolig forutsatt samme normalavkastning som for de andre investeringsalternativene.

³⁾ Effektiv skattesats er beregnet som forskjellen mellom realavkastningen før skatt og realavkastningen etter skatt i prosent av realavkastningen før skatt.

Kilde: Finansdepartementet.

Regneeksemplene viser at avkastningen på kapitalen etter skatt kan bli mer enn 2 prosentpoeng høyere ved å plassere kapitalen i bolig og nesten 1 prosentpoeng høyere ved å investere i et selskap som ikke er børsnotert sammenlignet med å investere i et børsnotert selskap eller bank når det forutsettes samme avkastning før skatt. Beregningene viser dermed at skattereduksjonen er særlig stor ved å investere i bolig sammenlignet med andre investeringer. Den effektive beskatningen av boliger de siste ti årene har vært enda lavere enn i regneeksemplet ovenfor på grunn av sterk verdistigning på boliger kombinert med en lempelig gevinstbeskatning og forholdsvis svak oppjustering av ligningsverdier.

eiendom og en mindre andel i aksjer (særlig børsnoterte) og bankinnskudd enn dersom reglene for verdsetting hadde tatt utgangspunkt i markedsverdien for alle formuesobjekter.

Skattesystemet bør bidra til at bedrifter og personer velger den kapitalbruken som gir høyest avkastning før skatt. Siden private investorer legger avkastningen etter skatt til grunn i avveinngen mellom ulike investeringer, bør skattesystemet utformes slik at forskjeller i avkastning etter skatt mellom ulike investeringsalternativer gjenspeiler

forskjeller i avkastning før skatt. Formuesskatten bør utformes nøytralt i den forstand at skatten ikke påvirker skattyters valg av investeringsobjekt. I avsnitt 12.3.4 drøftes mulige tiltak på kort sikt for å redusere den manglende konsistensen i verdsettelsen av formuesobjekter.

12.3.2.3 Formuesskatten og flytting av skattegrunnlag m.m.

Den økte økonomiske integrasjonen mellom land

fører til at skattegrunnlagene blir stadig mer mobile, jf. kapittel 4. Det er derfor nødvendig med skatteregler og samarbeid mellom landene som er tilpasset denne utviklingen. Norge benytter i likhet med de fleste andre land globalprinsippet i beskatningen av formue og inntekt. Dette prinsippet gjelder både for personer og aksjeselskaper som hører hjemme i Norge, men aksjeselskaper er som nevnt fritatt for formuesskatt. For personer som er bosatt i Norge, innebærer prinsippet at de som hovedregel er skattepliktige til Norge for hele sin formue og inntekt. Det gjelder uavhengig av hvilket land det investeres i. Kravet til bosted er ikke fullt ut harmonisert internasjonalt, slik at det kan oppstå dobbeltbeskatning ved at formue og inntekt skattlegges etter flere lands skatteregler. Norge har imidlertid inngått skatteavtaler med flere land som bidrar til at slik dobbeltbeskatning unngås. Disse avtalene åpner også for at det kan gis fradrag i norsk skatt på inntekt og formue for skatt som er betalt i utlandet. Slikt fradrag kan også kreves i henhold til skatteloven §16-20.

Globalprinsippet innebærer i utgangspunktet at en norsk investor vil stå overfor samme skatt på formue uavhengig av hvilket land det investeres i. Formuesskatten vil derfor ikke gjøre det mer lønnsomt for en norsk investor å investere i utlandet enn i Norge. Formuesskatt kan derimot unngås ved at investoren bosetter seg i land som ikke har formuesskatt. Men heller ikke i dette tilfellet vil det nødvendigvis påvirke valget mellom å investere i Norge og å investere i utlandet. Hvis den norske investoren også i sitt nye hjemland skattlegges etter globalprinsippet, vil han i utgangspunktet velge de prosjektene som gir høyest avkastning før skatt uavhengig av i hvilket land prosjektene er lokalisert. Forventet avkastning i Norge vil dermed være det avgjørende for investeringsomfanget.

Globalprinsippet er ikke gjennomført fullt ut i praksis. Enkelte skatteavtaler med andre land begrenser Norges rett til å beskatte enkelte faste eiendommer og anlegg i utlandet. Dermed kan høy kapital- og formuesbeskatning i Norge føre til at kapital omplases til fast eiendom og faste anlegg i utlandet. For det andre kan det i praksis være vanskelig for norske skattemyndigheter å få opplysninger om nordmenns kapitalinntekter og formuesforhold i utlandet. Det kan medføre at finanskapital plasseres i land med lav skatt for å redusere samlet beskatning (skatteunndragelse).

Så lenge det ikke foreligger et godt internasjonalt system for å utveksle opplysninger om utlendingers inntekt og formue, bør en begrense beskatningen av avlønningen til produksjonsfaktorer som er internasjonalt mobile, særlig finanskapital som

kan flyttes raskt til lave kostnader. Utvalget har i sine vurderinger av formuesskatten lagt betydelig vekt på at landene er kommet forholdsvis kort i å utvikle systemer for rapportering av personers inntekts- og formuesforhold på tvers av land, og at mulighetene og risikoen for skattemotivert flytting av finansformue mellom land dermed er til stede.

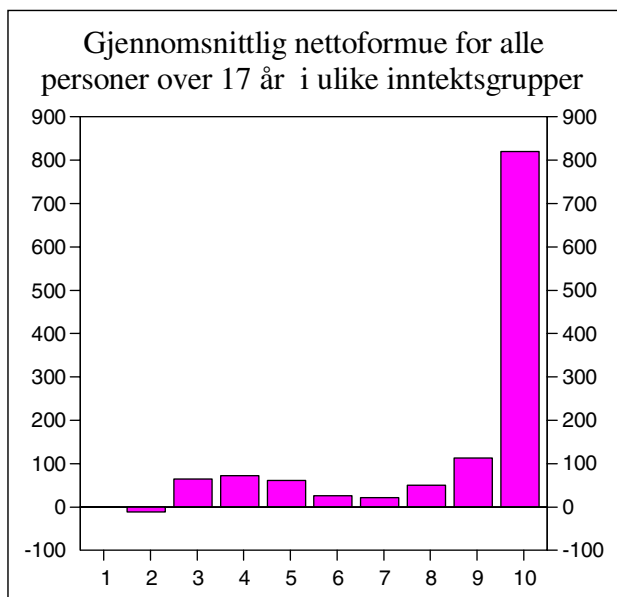
Det har vært reist spørsmål om en formuesskatt som ikke diskriminerer mellom ulike spare- og investeringsformer, likevel kan ha betydning for investeringene i Norge. Virkningen på investeringene må i så fall skyldes at formuesskatten reduserer egenkapitalgraden i små selskaper ved at det må tas ut utbytte eller tas opp lån for å betale skatten, og at dette kan gjøre det vanskeligere for småbedrifter å få finansiert investeringene sine. I praksis vil de fleste lønnsomme investeringer trolig bli finansiert selv om norske eiere må betale formuesskatt, enten i form av lån, egenkapital eller ved at utenlandske investorer stiller kapital til disposisjon.

Formuesskatten kan ha en viss innvirkning på investeringsnivået dersom kapitalmarkedene ikke fungerer godt. Dersom for eksempel nordmenn har bedre kunnskap om lønnsomheten av investeringer i Norge enn utlendinger, vil utlendinger kreve en høyere avkastning enn nordmenn for slike investeringer. Det skyldes at investeringene vil framstå som mer usikre for utlendinger enn for nordmenn. Det innebærer at samlet sparing i Norge i prinsippet vil kunne påvirke hvilke investeringer som finansieres, og på den måten kan formuesskatten indirekte påvirke investeringsomfanget i Norge. Det er imidlertid usikkert om eventuelle mangler ved kapitalmarkedene er så store at formuesskatten har en vesentlig negativ virkning på innenlandske investeringer.

12.3.3 Formuesskattens fordelingsvirkninger

Formuesskatten bidrar til økonomisk utjevning både ved at formuesskattesatsene er progressive og ved at det er personer med de høyeste inntektene som betaler størstedelen av formuesskatten. Dersom de ulike formuesobjektene hadde vært verdsatt mer likt enn tilfellet er i dag, ville formuesskatten bidratt i sterkere grad til økonomisk utjevning mellom husholdninger med ulik skatteevne.

Skattyterne med de høyeste inntektene har den høyeste andelen kapitalinntekter. Siden kapitalinntekter beskattes lempeligere enn arbeidsinntekter, er gjennomsnittlig skatt for en skattyter med en høy andel kapitalinntekter lavere enn gjennom-



Figur 12.2 Gjennomsnittlig nettoformue for alle personer over 17 år i ulike inntektsgrupper (desiler). Tusen kroner. 2000

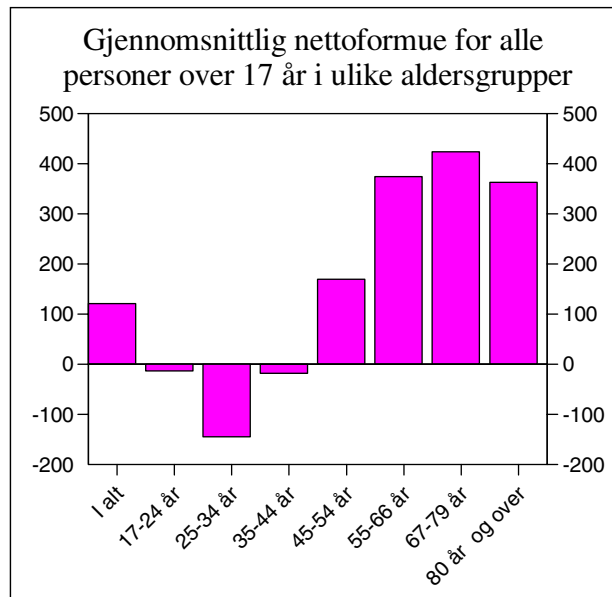
Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk.

snittsskatten for en skattyter som har mesteparten av sin inntekt fra arbeid. Formuesskatten bidrar til å øke gjennomsnittsskatten for personer som har store kapitalinntekter, og supplerer dermed inntektsskatten når det gjelder å ivareta fordelingshensyn.

Statistisk sentralbyrå har utviklet en skattemodell (LOTTE) som er egnet til å analysere ulike skatters fordelingssegenskaper. Nedenfor presenteres noen kjennetegn ved dagens formuesskatt basert på beregninger med LOTTE-modellen med utgangspunkt i inntekts- og formuesundersøkelsen for 2000. Beregningene er usikre, blant annet fordi de er basert på utvalgsundersøkelser.

Figur 12.2 illustrerer fordelingsvirkningene av formuesskatten. Figuren viser nettoformuen fordelt etter inntektsdesiler for alle personer over 17 år. Personene er rangert etter bruttoinntekt pr. forbruksenhet¹⁾, og deretter delt inn i ti like store grupper. Desil 1 utgjør tidelen av befolkningen med lavest inntekt, mens desil 10 utgjør tidelen med høyest inntekt. Figuren viser at det er en nær sammenheng mellom inntekt og formue for folk flest. Det er personer med de høyeste inntektene som betaler mest i formuesskatt. Den reelle nettoformuen kan imidlertid være større enn det som framkommer av figuren, som er basert på selvan-

¹⁾ Beregningene tar hensyn til at lav inntekt for en person som er en del av en større husholdning vanligvis begrenser velferdsmulighetene mindre enn tilfellet er for en person som utgjør husholdningen alene, jf. kapittel 3.4.



Figur 12.3 Gjennomsnittlig nettoformue for alle personer over 17 år i ulike aldersgrupper. Tusen kroner. 2000

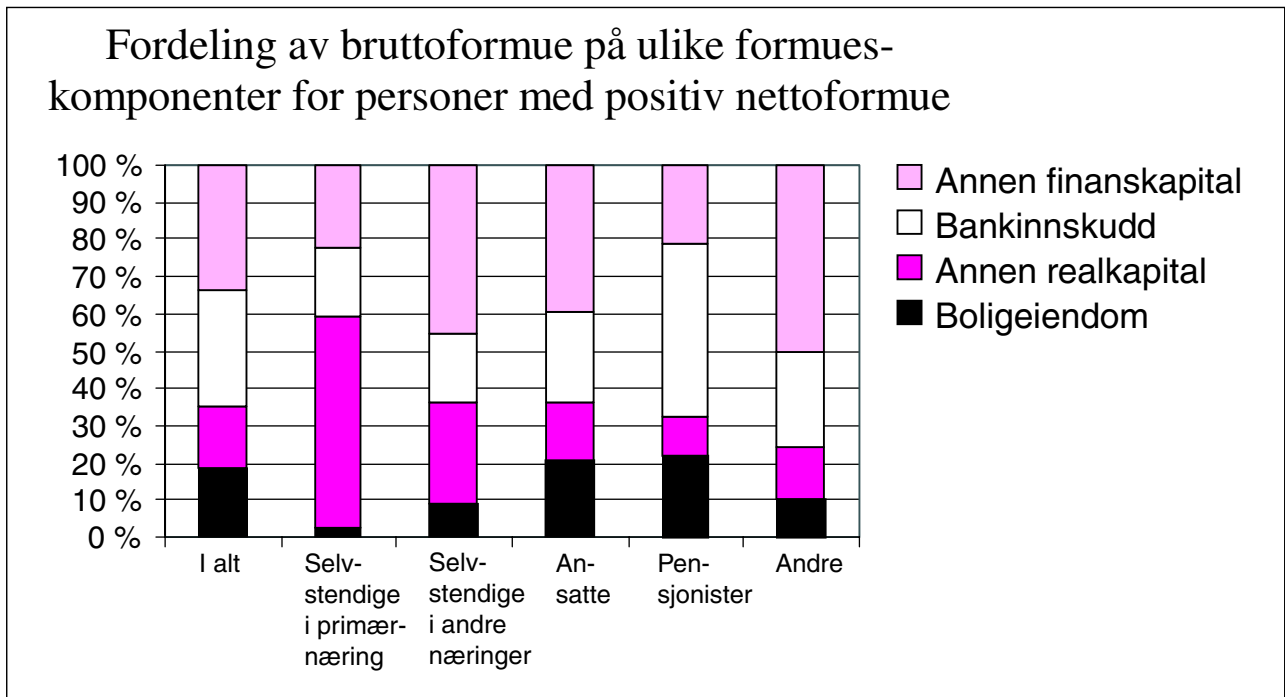
Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk.

givelsesstatistikk og dermed ligningsverdier. Selv om figuren ikke bygger på markedsverdier for de ulike formueskomponentene, gir den et tydelig bilde av de positive fordelingsvirkningene av formuesskatten.

Nettoformuen har også en nær sammenheng med alder. Figur 12.3 viser at den gjennomsnittlige nettoformuen er negativ i aldersgruppene under 45 år, mens den er positiv i aldersgruppene over 45 år. Av de som har positiv nettoformue, har særlig pensjonister en betydelig andel av formuen i form av bankinnskudd, jf. figur 12.4. Med gjeldende verdsettelsesregler betaler dermed pensjonistene gjennomgående mye formuesskatt sett i forhold til formuens reelle verdi.

12.3.4 Alternative modeller for endringer i formuesskatten

Gjennomgangen i avsnittene 12.3.1 og 12.3.2 viser at den skjeve verdsettingen av ulike formuesobjekter og vridningene i sammensetningen av sparingen som følge av dette, er et hovedproblem ved dagens formuesskatt. Det er derfor et mål å legge om formuesskatten på kort sikt slik at de skadelige virkningene av den skjeve verdsettingen begrenses. I vurderingen av formuesskatten har utvalget også lagt betydelig vekt på at finanskapital er mobil, og at formuesskatten dermed kan gi opphav til skattemotivert flytting av slik kapital mellom land. Det taler isolert sett for at formuesskatten trappes ned og etter hvert avvikles.



Figur 12.4 Fordeling av bruttoformue på ulike formueskomponenter for personer med positiv nettoformue. Fordelt etter sosioøkonomisk status. Prosent. 2000

Kilde: Statistisk sentralbyrås selvangivelsesstatistikk.

Utvalget har vurdert tre ulike modeller for endring av formuesskatten som alle bidrar til økt nøytralitet i den samlede kapitalbeskatningen:

1. Høyere og mer ensartet verdsetting av grunnlagene for formuesskatten kombinert med at skattesatsene reduseres. Denne modellen er i tråd med tilrådingene fra Aarbakke-utvalget og utvalget som utredet flatere skatt.
2. Likere og mer ensartet verdsetting av grunnlagene for formuesskatten og uendret satsstruktur. I dette alternativet gis det en verdsettingsrabatt på 70 pst. for formueskomponenter som etter gjeldende regler verdsettes til markedsverdi og for aksjer på Oslo Børs' SMB-liste og grunnfondsbevis. Gjeldsfradraget avkortet tilsvarende.
3. Formuesskatten avvikles.

I tillegg har utvalget vurdert den svenske ordningen hvor "arbeidende kapital" fritas for formuesskatt, fordi en tilsvarende modell har vært foreslått i Norge.

12.3.4.1 Høyere og mer ensartet verdsetting av formuesobjektene og lavere skattesats

En mer konsekvent verdsetting av ulike formuesobjekter med utgangspunkt i markedsverdier vil bidra til å redusere problemene med at formuesskatten påvirker sammensetningen av sparingen.

Verdsetting basert på markedsverdier vil også være mer rettferdig ved at skatten dermed avhenger av reelle verdier og ikke av hvordan formuen er plassert. En markedsbasert verdsetting av formue vil kunne gi grunnlag for å øke bunnfradrag og redusere skattesatser, og vil dermed kunne bedre både fordelings- og effektivitetsvirkningene av formuesskatten.

I NOU 1999:7 *Flatere skatt* illustreres tre ulike alternativer med provenynøytrale omlegginger av formuesskatten i retning av likere og økt verdsetting av formuesobjektene og lavere formelle skattesatser. Reduksjonen i skattesatsene finansieres ved å oppheve både aksjerabatten på ikke-børsnoterte selskaper m.m. og 80-prosent-regelen, samtidig som ligningsverdiene på helårsboliger og fritidsboliger økes. Hvor mye formuesskattesatsen kan settes ned innenfor et provenynøytralt opplegg, er avhengig av hvor mye formuesskatten strammes inn på områder som er gunstig behandlet i dagens skattesystem, og hvor mye bunnfradragene økes.

Illustrasjonene til utvalget som utredet flatere skatt, viser at en avvikling av aksjerabatten på ikke-børsnoterte selskaper m.m. vil styrke fordelingsprofilen i formuesskatten selv om det økte provenyet blir brukt til å redusere gjeldende formuesskattesatser. Fordelingsvirkningene av å øke ligningsverdiene på bolig med utgangspunkt i prinsippet om å benytte markedsverdier og redusere

formuesskattesatsene er mer usikre. Flatere skattutvalgets mest omfattende alternativ der økt ligningsverdi på bolig inngår, er derfor kombinert med at bunnfradragene heves for å ivareta fordelingshensynet. Tabell 12.3 gir en oversikt over hovedtrekkene i de tre alternativene.

Beregningene til utvalget som utredet flatere skatt, illustrerer at en markert satsreduksjon i formuesskatten innenfor en provenynøytral ramme krever at markedsverdier i betydelig større grad enn i dag legges til grunn ved verdsettingen.

Isolert sett vil lavere formuesskattesatser bidra til å øke den private sparingen som følge av at den samlede avkastningen av sparing etter skatt øker. På den andre siden vil den skisserte oppjusteringen av den skattemessige verdien til de fleste formuesobjekter redusere den privatøkonomiske lønnsomheten av å investere i disse objektene, blant annet i boligeiendom og ikke-børsnoterte aksjer. Det er derfor usikkert om samlet privat sparing ville økt dersom dette alternativet for endring i formuesskatten hadde blitt gjennomført. Samfunnet vil imidlertid uansett kunne oppnå en gevinst av å benytte markedsverdier ved verdsettingen fordi sparingen vil bli fordelt mer effektivt mellom ulike spare- og investeringsformer.

Det har vist seg å være politisk vanskelig å få på plass et konsekvent system for å verdsette

formuesobjekter basert på markedsverdier. Etter utvalgets syn representerer dette alternativet derfor ikke en realistisk løsning på problemet med den ulike verdsettingen i dagens formuesskatt, i hvert fall ikke på kort sikt.

12.3.4.2 Lavere og mer ensartet verdsetting av formueskomponentene og uendret skattesats

Utvalget har vurdert en formuesskattemodell med en lavere og mer ensartet verdsetting av de ulike formueskomponentene. Det legges til grunn at dagens formelle satser i formuesskatten opprettholdes. Forslaget går ut på at det innføres en verdsettingsrabatt på 70 pst. for formueskomponenter som etter gjeldende regler verdsettes til markedsverdi og for aksjer på Oslo Børs' SMB-liste og grunnfondsbevis. Gjeld avkortes tilsvarende. Øvrige formuesobjekter vil i hovedsak fortsatt bli verdsatt etter gjeldende regler og praksis. Disse omfatter hovedsakelig selveid bolig, fritidsbolig, forretningseiendom, andeler i borettslag og boligaksjeselskap og disse selskapenes øvrige formue og innbo og løsøre. Dagens verdsettingsrabatt for aksjer i ikke-børsnoterte selskaper oppheves. Aksjonærene i disse selskapene får rabatt ved at det gis den samme foreslåtte rabatten på 70 pst. ved

Tabell 12.3 Forutsetninger, maksimal formuesskattesats og satsstruktur ved tre alternative provenynøytrale omlegginger av formuesskatten. 1998-tall

	<i>Forutsetninger</i>	<i>Maksimal formuesskattesats</i>	<i>Satsstruktur¹</i>
Modell 1	Aksjerabattene og 80-prosentregelen oppheves	1,0 pst.	Klasse 1: 0-120 000 (0 pst.) 120 000-540 000 (0,7 pst.) Over 540 000 (1,0 pst.) Klasse 2: 0-120 000 (0 pst.) 120 000-150 000 (0,6 pst.) 150 000-580 000 (0,7 pst.) Over 580 000 (1,0 pst.)
Modell 2 (justert)	Ligningsverdiene på boligeiendom fordobles. Klasse 2 i formuesskatten oppheves.	1,0 pst.	0-120 000 (0 pst.) 120 000-150 000 (0,7 pst.) 150 000-540 000 (0,8 pst.) Over 540 000 (1,0 pst.)
Modell 3 (justert)	Aksjerabattene og 80-prosentregelen oppheves samtidig som ligningsverdiene på boligeiendom firedobles. Klasse 2 i formuesskatten oppheves.	0,6 pst.	0-250 000 (0 pst.) 250 000-540 000 (0,5 pst.) Over 540 000 (0,6 pst.)

¹ Formuesskatt til stat og kommune sett under ett
Kilde: NOU 1999:7 Flatere skatt.

verdsetting av ikke-børsnoterte selskapers eiendeler som for andre selskaper.

Størrelsen på verdsettingsrabatten (70 pst.) må ses i sammenheng med den såkalte 30-prosentregelen i boligtakseringen som ble innført med virkning fra inntektsåret 2001, jf. avsnitt 12.4.1.1. Ifølge denne regelen skal skattyters klage på ligningstakstene tas til følge ved at ligningstaksten settes til 30 pst. av boligens observerte markedsverdi hvis ligningstaksten overstiger dette. Det er skattyteren selv som må ta initiativet til å få redusert ligningstaksten. Regelen fungerer dermed som en sikkerhetsventil i boligtakseringen, for å bøte på de mest urimelige utslagene av en sterkt varierende og relativt vilkårlig praksis for fastsettelse av likningstakster. Gitt at satsene gradvis oppjusteres med den generelle prisstigningen, vil den over tid kunne sikre mer ensartede ligningstakster på bolig.

Mange boliger vil imidlertid fortsatt ha ligningsverdier som ligger vesentlig under 30 pst. av markedsverdien. For å utjevne forskjellene i ligningsverdier på bolig, må disse oppjusteres gradvis. Dette vil redusere diskrimineringen av boligene med høyest ligningsverdi (30 pst. av markedsverdi) i forhold til andre boliger. Dette kan betraktes som en praktisk løsning for å oppnå økt likebehandling i formuesskatten, med den administrative fordelene at det kan tas utgangspunkt i gjeldende takster.

En slik omlegging av formuesskatten vil redusere de uheldige virkningene på sammensetningen av sparingen av dagens ulike verdsettingsregler. Dette alternativet vil være administrativt lettere å håndtere enn om det skulle etableres et nytt regelverk for verdsetting av en rekke formuesobjekter. Forslaget vil innebære at den høyeste effektive marginale formuesskattesatsen reduseres fra 1,1 pst. til 0,33 pst. Det vil kunne bidra til økt sparing. Dette alternativet vil dermed kunne være en god løsning på kort sikt på de utfordringene dagens formuesskatt reiser. Provenytapet anslås til drøyt 4,5 mrd. kroner, dvs. at provenyet fra formuesskatten vil bli mer enn halvert i forhold til i dag.

Det legges i dette alternativet til grunn at skatteklasser 2 i formuesskatten oppheves, slik at det beregnes individuelle fradrag for alle skattytere. Det innebærer at ektefeller vil få hvert sitt bunnfradrag i stedet for ett felles, noe som isolert sett vil medføre redusert skatt for ektepar.

En reduksjon i formuesskatten som beskrevet ovenfor, vil særlig komme personer med høye inntekter til gode. Det skyldes at det er de personene med høyest inntekt som betaler mest formuesskatt, jf. figur 12.2. Mange eldre personer tilhø-

rer husholdninger som får redusert formuesskatt. Det har sammenheng med at nettoformuen gjennomgående øker over livsløpet. Mange eldre har lite gjeld og relativt stor formue i form av bankinnskudd, som verdsettes til full markedsverdi med gjeldende regler. En del skattytere vil imidlertid isolert sett få økt formuesskatt i dette alternativet fordi gjeldsfradraget begrenses til 30 pst. av bruttogjelden. Det gjelder blant annet skattytere med gjeldsfinansiert bolig, som vil få økt sin skattepliktige nettoformue. Mange ektepar i denne situasjonen vil imidlertid delvis bli kompensert ved at de får to bunnfradrag. Den økte skattebelastningen for skattytere med gjeldsfinansiert bolig kan videre søkes kompensert ved å øke bunnfradraget. En slik økning i bunnfradraget er lagt til grunn i utvalgets provenyberegninger. Det er anslått at i underkant av 10 prosent av skattyterne vil få økt formuesskatt som følge av utvalgets forslag.

12.3.4.3 Avvikling av formuesskatten

Økt mobilitet i og økt internasjonal konkurranse om skattegrunnlagene tilsier etter utvalgets syn at formuesskatten bør avvikles. En avvikling av formuesskatten vil imidlertid ha betydelige provenyvirkinger, og skattesystemet vil miste et element som har gode fordelingsegenskaper. Provenytapet av å avvikle formuesskatten anslås til om lag 8 mrd. kroner i 2003. Det kan tale for at en eventuell avvikling av formuesskatten skjer gradvis.

En avvikling av formuesskatten vil isolert sett gi relativt store skattelettelser for høyinntektsgrupper. Det er usikkert i hvilken grad noe av skattelettelsen kan komme andre grupper til gode gjennom prisvirkinger i markedet. For eksempel må småbedrifter i Norge finansiere investeringene sine med norsk egenkapital i den utstrekning de ikke har fullgod tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet. I så fall kan redusert formuesskatt medføre økte investeringer og dermed høyere beholdning av realkapital i Norge. Mer realkapital pr. enhet arbeidskraft vil bidra til å øke arbeidskraftens produktivitet. Dermed kan noe av den reduserte formuesskatten komme lønnsstakere til gode gjennom økte lønninger. Det er imidlertid usikkert om det vil oppstå en slik overveltning. Den vil uansett bli redusert etter hvert som kapitalmarkedene blir mer integrerte og effektive.

De isolerte fordelingsvirkningene av å avvikle formuesskatten vil i alle tilfeller være relativt betydelige. De må imidlertid ses i sammenheng med andre deler av utvalgets forslag, herunder forslaget om å innføre en utbytteskatt med skjerming som i første rekke vil øke skatten for dem med høyest

inntekter, jf. kapittel 10. Fordelingsvirkningene vil også kunne kompenseres ved å tilpasse formelle skatte- og avgiftssatser og bunnfradrag for henholdsvis skatten på fast eiendom og arveavgiften.

12.3.4.4 Vurdering av fritak for "arbeidende kapital"

Det har flere ganger vært reist forslag om å fritta næringsseiere fra formuesskatt. Et flertall i Stortinget ba våren 2000 Regjeringen om å vurdere et slikt forslag. Regjeringen la fram sin vurdering i Nasjonalbudsjettet 2001. Forslaget ble avvist i forbindelse med Stortingets behandling av nasjonalbudsjettet. Det vises til St.prp. nr. 1 (2000-2001) Skatte-, avgifts- og tollvedtak²⁾.

Et vanlig argument for å fritta næringsseiere fra formuesskatt er at det er urimelig å legge formuesskatt på bygninger, maskiner og utstyr som er nødvendig for å kunne skape inntekter. Videre hevdes det at det kan være problematisk, særlig for eiere av små bedrifter, å bli belastet med høy formuesskatt også i perioder der bedriften går med underskudd. Som nevnt i avsnitt 12.3.2.3, er det imidlertid grunn til å tro at de fleste lønnsomme investeringene vil bli finansiert selv om norske eiere må betale formuesskatt.

Det er flere årsaker til at det ikke er ønskelig å fritta "arbeidende kapital" fra formuesskatt. For det første ville et slikt fritak bryte med prinsippet om likebehandling av ulike typer kapital og øke forskjellsbehandlingen av ulike formuesobjekter. Det ville forsterke dagens uheldige incentiver til å spare og investere i formuesobjekter som gir lav formuesskatt. Dermed fordeles ikke sparingen til de områdene som gir høyest avkastning for samfunnet.

For det andre er forslaget basert på et noe forenklet syn om at det finnes to former for kapital – arbeidende, produktiv kapital og ikke-arbeidende kapital (spekulasjonskapital eller luksuskapital). Et slikt skille er lite relevant. Nesten alle former for kapital er i siste instans produktiv. Bankinnskudd vil for eksempel kanaliseres til produktiv virksomhet via kapitalmarkedene. Det ville i praksis bli vanskelig å skille mellom hva som skulle regnes som henholdsvis arbeidende kapital og ikke-arbeidende kapital. Det ville dermed oppstå en rekke praktiske problemstillinger og vanskelige avgrensninger både for skattyterne og for ligningsmyndighetene.

For det tredje vil et særskilt fritak for næringsseiere i første rekke være til fordel for dem som eier mest. Det generelle bildet er at de med størst formue i særlig grad har plassert formuen i næringsvirksomhet. Boligeiendom og bankinnskudd ville utgjort hovedkomponentene i formuesskattegrunnlaget dersom forslaget om å fritta arbeidende kapital hadde blitt gjennomført. Formuesskatten ville dermed særlig ramme pensjonister, som gjennomgående har formue i form av bankinnskudd og gjeldfri bolig.

Utvalget vil fraråde sterkt en løsning med at "arbeidende kapital" fritas fra formuesskatt. En slik omlegging ville forsterke skjevhetene i dagens formuesskatt, samtidig som det ville gi opphav til en rekke praktiske og administrative problemer, blant annet når det gjelder å avgrense "arbeidende" mot "ikke-arbeidende" kapital.

12.4 Skatter på bolig og annen fast eiendom

12.4.1 Gjeldende rett

12.4.1.1 Boligbeskatning

Beskatning av bolig skjer dels gjennom inntektsbeskatningen (fordelsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig), og dels gjennom formues- og gevinstbeskatning. I tillegg beskattes inntekter fra utleie av bolig, og det betales dokumentavgift ved omsetning av boliger.

Skattepliktig avkastning av egen bolig (borettslagsbolig og selveid bolig) og fritidsbolig beregnes normalt ved at det sjablonmessig fastsettes en netto prosentinntekt med utgangspunkt i boligens ligningsverdi. Prosentinntekten inngår i eierenes alminnelige inntekt som beskattes med 28 pst. Tabell 12.4 viser satsstrukturen i fordelsbeskatningen for inntektsåret 2003.

Det skal betales formuesskatt for all eiendom som eies av personer. Skattepliktig nettoformue beregnes på grunnlag av ligningsverdier. Dette gjelder uavhengig av om boligen er utleid eller om den brukes av eieren selv. Høyeste marginalsattesats på nettoformue er 1,1 pst., jf. avsnitt 12.3.1.

Kapitalgevinster inngår som hovedregel i alminnelig inntekt. Gevinst ved salg av egen bolig som har vært eid i mer enn ett år og brukt som egen bolig i minst ett av de to siste årene før salget, er imidlertid fritatt for skatt. Eventuelt tap er fradragsberettiget i den utstrekning en eventuell gevinst ville vært skattepliktig.

I praksis vil mange boligeiere kunne tilpasse

²⁾ Se også Ot.prp. nr. 1 (2000-2001) og B.innst. S. nr. 1 (2000-2001) Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2001 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2001.

Tabell 12.4 Satsstruktur i fordelsbeskatningen. 2003-regler

Satser for beregning av prosentinntekt	Innslagspunkt. Kroner	
	Helårsbolig	Fritidsbolig
2,5 pst.	80 000	0
5,0 pst.	451 000	451 000

Kilde: Finansdepartementet.

seg regelverket avhengig av om de forventer en gevinst ved salg av boligen eller ikke. Hvis boligens nominelle verdi har falt, kan en eier som flytter fra boligen velge å leie den ut i ett år før den selges. På den måten kan tapet trekkes fra i skattbar inntekt. Staten bærer dermed en del av risikoen for prisfall på boligeiendommer.

Ved omsetning av selveid bolig eller utleiebolig ilegges kjøper en dokumentavgift på 2,5 pst. av kjøpesummen. Ved kjøp av borettslagsboliger ilegges imidlertid ikke dokumentavgift, selv om det ikke lenger er vesentlige praktiske eller prismessige forskjeller mellom borettslagsboliger og selveierboliger på den ene siden og selveide boliger og utleieboliger på den andre siden som skulle tilsi en slik forskjellsbehandling.

Boligutleie skal i utgangspunktet regnskapsliges. Netto leieinntekter, dvs. faktiske leieinntekter fratrukket faktiske drifts- og vedlikeholdskostnader, beskattes fullt ut med 28 pst. som andre kapitalinntekter. Det finnes imidlertid viktige unntak fra denne hovedregelen. Hvis mindre enn 50 pst. av egen bolig leies ut, prosentlignes utleier for hele boligen, og det betales ikke særskilt skatt av leieinntektene. Boligskatten vil dermed ikke påvirkes av om en del av boligen står ubrukt, brukes av eier eller leies ut. I en forstand kan en altså si at leieinntektene for utleiere i denne kategorien er skattefrie. En utbredt form for utleie av en del av egen bolig er utleie av sokkelleiligheter. Reglene for regnskapslikning kommer heller ikke til anvendelse i tilfeller hvor eieren bruker boligen selv mer enn halve året. Det betyr for eksempel at en ved fravær fra hjemstedet i ett år kan velge å leie ut boligen fra 2. juli fram til 29. juni året etter, for på den måten å slippe å betale skatt utover den skatten som legges på den beregnede prosentinntekten.

Ligningsverdiene på bolig og fritidseiendom legges til grunn for inntektsbeskatning og formuesbeskatning av bolig. Ligningsverdiene fastsettes lokalt ved det enkelte ligningskontor.

I henhold til skatteloven § 4-1 skal fast eiendom som utgangspunkt verdsettes til omsetningsverdien pr. 1. januar i ligningsåret. For boligeiendommer gjelder imidlertid et viktig unntak: Etter skatteloven § 4-10 kan ligningsverdien på boliger settes lavere enn omsetningsverdien. Denne særregelen ble tatt inn i skattelovgivningen i 1975, og har vært hjemmelen for en etablert praksis med å fastsette ligningsverdier betydelig under omsetningsverdi. Det er ikke presisert i loven hvor mye lavere enn omsetningsverdi boliger kan verdsettes.

Det foreligger likevel visse retningslinjer for boligtaksering. I Skattedirektoratets Lignings-ABC er det i en årrekke gitt anvisning på at det i mange tilfeller kan passe å sette ligningsverdien for nybygde eiendommer til mellom 20 og 30 pst. av kostprisen for bygning og grunn. Bakgrunnen for disse retningslinjene er at det generelle takstnivået antas å være lavt, og at likhetshensyn tilsier samme lave nivå på nye boliger.

Gjeldende ligningsverdier er imidlertid preget av en stor og relativt vilkårlig variasjon, både mellom kommuner og innenfor de enkelte kommunene (i enkelte tilfeller også innenfor samme nabolag). Det skyldes i hovedsak at kommunene har hatt til dels ulik takseringspraksis, og at takstene på eldre bygg i mange tilfeller har vært nominelt uendret gjennom flere år med til dels sterk prisstigning. For eldre bebyggelse er det derfor ikke uvanlig at ligningstakstene ligger vesentlig lavere enn 20 til 30 pst. av eiendommens markedsverdi.

Det har vist seg vanskelig å få politisk enighet om en løsning som reduserer urimelighetene i ligningsverdiene og gjør takseringssystemet mer enhetlig. Det kan delvis skyldes uenighet om hvorvidt egen bolig skal skattlegges i det hele tatt og om hva som eventuelt skal være grunnlaget for takseringen – markedsverdier, forsikringsverdier eller produksjonsverdier.

Forslag til nye takseringsregler har blitt fremmet av ulike regjeringer de siste tiårene, men uten at de har fått flertall på Stortinget. Saken sto sist gang på den politiske dagsordenen våren 2000 da Stoltenberg-regjeringen la fram forslag til nye takseringsregler for bolig- og fritidseiendom i Ot.prp. nr. 55 (2000-2001). Forslaget tok utgangspunkt i skissen til nye takserings- og skatteregler for bolig fra et flertall i finanskomiteen (Arbeiderpartiet og Senterpartiet) i Innst. S. nr. 143 (1996-97). Utgangspunktet for takseringen skulle være boligens produksjonsverdi. Forslaget fikk ikke flertall i Stortinget, som i stedet vedtok å videreføre gjeldende ligningstakster.

I kjølvannet av diskusjonen rundt Stoltenberg-

regjeringens forslag til nye takseringsregler, vedtok et enstemmig Storting i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2000 å innføre en "sikkerhetsventil" i boligtakseringen, jf. Innst. O. nr. 115 (2000-2001):

"Stortinget ber Regjeringen instruere ligningskontorene om å legge til grunn at klager på dagens ligningstakster skal tas til følge ved at takst maksimalt settes til 30 pst. av husets tekniske verdi eller 30 pst. av observerbar markedspris hvis dagens ligningstakst overgår dette."

Vedtaket ble fulgt opp av Stoltenberg-regjeringen i St.prp. nr. 1 (2001-2002), der det ble foreslått at markedsverdien som hovedregel skulle legges til grunn som sammenligningsgrunnlag, ettersom det ikke foreligger standarder for hva som inngår i en eiendoms tekniske verdi. Det ble videre lagt til grunn at de nye retningslinjene skulle gjøres gjeldende allerede ved ligningen for inntektsåret 2001. Stoltenberg-regjeringens forslag til oppfølging ble videreført da den nåværende regjeringen la fram sin tilleggsproposisjon til 2002-budsjettet. Forslaget ble vedtatt av Stortinget.

12.4.1.2 Eiendomsskatt

Eiendomsskatten er en skatt som kommunene har rett til å skrive ut på faste eiendommer i kommunen, jf. lov av 6. juni 1975 nr. 29 om eieendomsskatt til kommunane. Det er kommunestyret som avgjør om slik skatt skal skrives ut. Det er i utgangspunktet kun adgang til å skrive ut eiendomsskatt på eiendom i "klårt avgrensa område som heilt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang". Utenfor slike områder er det kun adgang til å skrive ut eiendomsskatt på "verk og bruk", dvs. eiendommer av en viss størrelse og med industriell karakter. Tjenesteytende virksomheter, herunder handelsbedrifter, kontorbygg og hoteller, er ikke verk og bruk.

Eiendomsskatt kan utskrives på fast eiendom, som omfatter både grunn og bebyggelse, og både bebygd og ubebygd eiendom. Løsøre faller utenfor, men det må trekkes en grense mot tilbehør til fast eiendom. Det er ikke avgjørende om eiendommen eies av fysisk eller juridisk person, eller om den brukes av eierne selv eller andre.

Enkelte eiendommer er unntatt fra eiendomsskatt, jf. lovens § 5. Det gjelder for det første stats-eiendom som blir brukt til visse angitte allmenntilgode formål eller av statsmakten, forsvaret og til samferdsel på nærmere angitt vis. Videre er kirker og lignende fritatt, samt eiendom som kommunen

selv eier. Kommunen kan også frita enkelte eiendommer fra eiendomsskatt.

Etter eiendomsskatteloven § 8 skulle skattegrunnlaget i utgangspunktet være ligningsverdien på eiendommen. Bestemmelsen har ikke trådt i kraft, med unntak for kraftverk. Dette medfører at det fortsatt er takseringsreglene i byskattloven av 1911 som gjelder.

Etter byskatteloven skal taksering vanligvis foretas hvert tiende år. Taksering skjer ved at kommunen oppnevner særskilte takstmenn, eventuelt en sakkyndig nemnd som fastsetter verdien etter forslag fra besiktigelsesmenn. I stedet for å takserere på nytt kan kommunen beslutte at takstene oppjusteres generelt med inntil 10 pst. hvert år. Ved takseringen skal en komme fram til "det beløp som eiendommen etter sin beskaffenhet, anvendelighet og beliggenhet antages at kunne avhændes for under sedvanlige omsætingsforhold ved frit salg". I praksis er takstene betydelig lavere enn markedsverdien.

Loven angir høyeste og laveste grenser for eiendomsskattesatsen. Skattesatsen skal som hovedregel ligge mellom 2 og 7 promille. Den høyeste skattesatsen for gårdsbruk og skogbruk er 4 promille. Satsen kan ikke økes med mer enn 2 promillepoeng pr. år. Kommunestyret kan vedta bunnfradrag for bolig- og fritidseiendom. Bunnfradraget kan vedtas som et bestemt kronebeløp eller som en prosentandel av eiendomsskattetaksten.

12.4.2 Virkninger av dagens beskatning av bolig og annen fast eiendom

12.4.2.1 Proveny

Det samlede provenyet fra skatt på bolig og annen fast eiendom er anslått til vel 10 mrd. kroner for 2003, jf. tabell 12.5. Provenyet fra den kommunale eiendomsskatten er anslått til 2,9 mrd. kroner, hvorav om lag 1 mrd. kroner skyldes beskatning av bolig. Nærmere halvparten av landets kommuner skriver ut eiendomsskatt, men i en del av disse kommunene er boligeiendommer fritatt for eiendomsskatt.

Tabell 12.5 viser videre at skatteverdien av fradraget for renter (eksklusive renteutgifter i næring) er vesentlig høyere enn det samlede provenyet fra beskatning av bolig. Det antas at boliglånsrenter utgjør den dominerende delen av rentefradraget.

I nasjonalbudsjettet presenteres årlig Finansdepartementets anslag på såkalte skatteutgifter. En skatteutgift er definert som de skatteinntektene det offentlige går glipp av som følge av at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter skattlegges

Tabell 12.5 Proveny fra ulike skattearter på bolig og annen fast eiendom i Norge. Anslag 2003

	Mrd. kroner
Eiendomsskatt (kommunal)	2,9
Inntektsbeskatning	2,1
Formuesskatt ¹	1,6
Gevinstbeskatning ²	0,66
Dokumentavgift.	2,8
Skatteverdi av fradrag for renteutgifter ³	16,7

¹ Anslaget er beregnet ved å fjerne ligningsverdien av bolig-eiendom fra de relevante postene på selvangivelsen. Etter-som skattereglene er progressive må anslaget betraktes som et maksimumsbeløp.

² Samlet gevinstbeskatning på tomt, bolig og annen fast eiendom (post 2.8.5 på selvangivelsen) basert på selvangivelses-statistikk for 2000 som er justert med lønnsvekst i 2001 på 4,9 pst. og anslått lønnsvekst i 2002 på 4,75 pst.

³ Anslått proveny ved å fjerne fradrag for alle renteutgifter unntatt næringsrenter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

mer lempelig enn i et valgt referansesystem. De fleste andre land benytter også denne såkalte inntektstapsmetoden for å beregne skatteutgifter. I Nasjonalbudsjettet 2002 anslås skatteutgiften knyttet til inntekts- og formuesbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig til om lag 30 mrd. kroner, fordelt på inntektsskatten med 20 mrd. kroner og formuesskatten med 10 mrd. kroner. I beregningen av skatteutgiften er det sjablonmessig lagt til grunn at markedsverdien på helårsboliger og fritidseiendommer i gjennomsnitt er fire ganger så høy som ligningsverdien. Det er videre forutsatt 5 pst. avkastning på boliginvesteringer.

12.4.2.2 Effektiv ressursbruk

Boligen har en sentral plass i husholdningenes økonomi. Hoveddelen av husholdningenes kapital består av bolig, og bolig utgjør den dominerende formueskomponenten for de fleste personer.

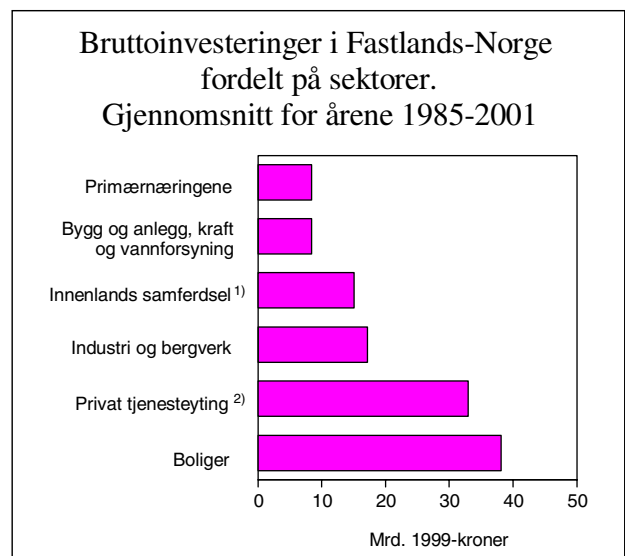
Boliginvesteringer utgjør også en viktig del av de samlede investeringene i Norge. Figur 12.5 viser gjennomsnittlige bruttoinvesteringer i fast realkapital i Fastlands-Norge i perioden 1985 til 2001 fordelt på ulike sektorer. I figuren er offentlig forvaltning utelatt fordi investeringene i denne sektoren ikke direkte påvirkes av skatteregler for personer.

Figur 12.5 viser at i overkant av 38 mrd. 1999-kroner pr. år gikk til boliginvesteringer (i eksisterende og nye boliger) i perioden 1985 til 2001. Dette utgjorde om lag 32 pst. av de samlede bruttoinvesteringene i Fastlands-Norge, eksklusive offentlig forvaltning. Til sammenligning utgjorde investeringene i samferdsel om lag 13 pst. og investeringene i industri og bergverk om lag 14 pst., eksklusive offentlig forvaltning. En stor del av de samlede realinvesteringene i Fastlands-Norge i denne perioden har dermed vært i boligsektoren.

Siden boliger utgjør en så stor andel av husholdningenes samlede formue og landets investeringer, vil forholdet mellom skattleggingen av bolig og annen kapital kunne bety mye for sammensetningen av husholdningenes sparing. En svært lempelig beskatning av bolig i forhold til annen kapital vil vri sparingen i for stor grad mot boliginvesteringer og kan dermed bidra til lavere avkastning på sparingen enn med mer lik beskatning.

Tabell 12.6 viser at en lav verdsetting av fast eiendom bidrar til at den effektive beskatningen av boligkapital kan bli svært lav sammenlignet med bankinnskudd. I en situasjon uten eiendomsskatt og formuesskatt beregnes effektiv skattesats på bolig til 7,6 pst. når ligningsverdien settes til 25 pst. av markedsverdi (som om lag tilsvarende gjennomsnittlig ligningsverdi i dag). Tilsvarende beregnes effektiv skattesats på avkastning på bankinnskudd til 48,4 pst.

Den lave effektive beskatningen av bolig innebærer at bolig favoriseres skattemessig, slik at boliginvesteringene kan ha blitt større enn de ellers ville vært. Det relativt høye boligkonsumet i Norge



Figur 12.5 Bruttoinvesteringer i Fastlands-Norge fordelt på sektorer. Gjennomsnitt for årene 1985-2001. Mrd. 1999-kroner

¹⁾ Innenriks sjøfart, post og telekommunikasjon og transport ellers.

²⁾ Privat tjenesteyting omfatter varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, finansiell tjenesteyting og forsikring, forretningsmessig tjenesteyting mv. og personlig tjenesteyting.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 12.6 Effektive marginale skattesatser¹ for bankinnskudd og boliginvesteringer med og uten formues- og eiendomsskatt. Marginal finansieringskilde er egenkapital. Realrente før skatt er lik 4 pst. og inflasjonsrate lik 3 pst. 2003-regler

	Formuesskatt: 0 pst.	Formuesskatt: 1,1 pst.
<i>Bankinnskudd</i>	48,4	76,5
<i>Boliginvesteringer</i>		
Ligningstakst 25 pst. av markedsverdi		
Eiendomsskatt 0 pst.	7,6	32,1
Eiendomsskatt 0,7 pst.	14,3	39,7
Ligningstakst 100 pst. av markedsverdi		
Eiendomsskatt 0 pst.	24,8	65,4
Eiendomsskatt 0,7 pst.	40,1	72,5

¹ Effektive marginale skattesatser på kapitalinvesteringer viser samlet skatt på avkastningen av sist investerte krone. De sier dermed noe om motivene til å investere i ulike kapitalobjekter, og dermed mulige vridninger som følge av skattereglene.

Kilde: Finansdepartementet

sammenlignet med de fleste andre land er en indikasjon på at skattesystemet kan ha bidratt til overinvesteringer i bolig.

12.4.2.3 Fordeling

Selv om ligningsverdiene for bolig- og fritidseiendom er vilkårlig fastsatt, har skatt på bolig gode fordelingsvirkninger. Det skyldes at den reelle boligformuen er skjevt fordelt og sterkt avhengig av husholdningenes økonomi og finansieringsvegne. Andelen husholdninger som eier egen bolig, stiger dessuten med inntekten. Beregninger som ble

gjort i forbindelse med Stoltenberg-regjeringens forslag til nye takseringsregler i Ot.prp. nr. 55 (2000-2001), viser at 9 av 10 husholdninger blant tidelen med høyest inntekt eier egen bolig, mens kun 1 av 10 eier egen bolig blant tidelen med lavest inntekt. Om lag halvparten av tidelen med høyest inntekt eier fritidsbolig. Boligskatt gir dermed en viss utjevning mellom etablerte boligeiere og dem som ikke eier bolig. Dessuten gir det en viss utjevning mellom vanlige boligeiere og dem som investerer særlig mye i boligeiendom.

Tabell 12.7 viser gjennomsnittlig inntekts- og formuesskatt på boligeiendom pr. forbruksenhet

Tabell 12.7 Gjennomsnittlig beregnet inntekts- og formuesskatt¹ på bolig og fritidseiendom pr. forbruksenhet i ulike inntektsgrupper. Anslag 2003

Desil	Bruttoinntekt pr. forbruksenhet. Kroner	Formuesskatt pr. forbruksenhet ² . Kroner	Inntektsskatt pr. forbruksenhet. Kroner	Samlet skatt på bolig pr. forbruksenhet. Kroner
1	67 000	100	200	300
2	110 000	250	400	650
3	140 000	250	350	600
4	160 000	250	350	600
5	190 000	250	400	650
6	210 000	300	400	700
7	230 000	350	500	850
8	260 000	400	500	900
9	310 000	450	600	1 050
10	520 000	800	850	1 650
<i>I alt</i>	<i>220 000</i>	<i>350</i>	<i>450</i>	<i>800</i>

¹ Avrundet til nærmeste 50 kroner.

² Anslagene er beregnet ved å fjerne ligningsverdien av bolig- og fritidseiendom fra de relevante postene på selvangivelsen. Ettersom skattereglene er progressive må anslagene betraktes som maksimumsbeløp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i ulike inntektsgrupper (desiler). Befolkningen er rangert etter bruttoinntekt pr. forbruksenhet, og deretter delt inn i ti like store grupper. Desil 1 utgjør tidelen av befolkningen med lavest inntekt, mens desil 10 utgjør tidelen med høyest inntekt.

Tabellen viser at boligskatten er relativt lav i alle inntektsklasser, men den er høyest for dem med høyest inntekt. De positive omfordelingsvirkningene av skatt på bolig og fritidseiendom ville imidlertid vært vesentlig sterkere dersom skattleggingen hadde vært basert på markedsverdier. Det skyldes at boliger med høye markedsverdier, som stort sett eies av husholdninger med høye inntekter, i gjennomsnitt har de relativt sett laveste ligningsverdiene som andel av markedsverdi. En oversikt over omsatte selveierboliger i 1999 basert på registrerte salgssummer i registeret over grunneiendommer, adresser og bygninger (GAB-registeret), viser at boliger som ble omsatt for mer enn 2 mill. kroner hadde en ligningstakst på gjennomsnittlig 11 pst. av salgssummen. For boliger omsatt for mellom 1 og 2 mill. kroner, var tilsvarende andel 15 pst., og blant de billigste boligene, med salgssum under en halv million kroner, var andelen 36 pst.

De nye retningslinjene for behandling av klager på ligningsverdiene vil trolig føre til at ligningsverdien på de boligene som i dag har de høyeste ligningsverdiene i forhold til boligenes markedsverdi, vil bli redusert. Dermed vil forskjellsbehandlingen i dagens verdsetting bli noe mindre. Det vil imidlertid fortsatt være forskjeller så lenge ligningsverdiene ikke justeres generelt eller det etableres et nytt takseringssystem.

12.4.3 Eiendomsskatteutvalgets forslag

Utvalget viser til at det har vært nedsatt et offentlig utvalg som utredet ny lov om eiendomsskatt, jf. NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt. Eiendomsskatteutvalget gjennomgikk eiendomsskatteloven på bred basis. Utvalget var delt på flere punkter. Nedenfor gjengis kun flertallets forslag.

Eiendomsskatteutvalget foreslo å videreføre eiendomsskatten som en del av det norske skattesystemet. Utvalget la vekt på at økende økonomisk integrasjon over landegrensene gjør lite mobile skattegrunnlag spesielt verdifulle, og at effektivt- og nøytralitetshensyn kan begrunne eiendomsskatt. Det ble pekt på at inntekts- og formuesbeskatningen av fast eiendom i praksis er svært lav, og at eiendomsskatten kan bidra til å redusere virkningene av dette.

Eiendomsskatteutvalget foreslo at eiendomsskatten fortsatt skal være kommunal og ikke stat-

lig. Det ble lagt vekt på at en kommunal obligatorisk eiendomsskatt ikke vil bryte med nøytralitetsprinsippet for skattleggingen av kapital, og at en kommunal skatt vil stimulere kommunene til å gi innbyggerne et bedre tjenestetilbud enn om skatten var statlig.

I spørsmålet om eiendomsskatten skal være frivillig eller obligatorisk kommunal, pekte eiendomsskatteutvalget på at det er ønskelig å behandle alle typer investeringer skattemessig likt. Dette må ifølge eiendomsskatteutvalget veies opp mot gevinsten av å forankre eiendomsskatten i større grad lokalt sammenlignet med en obligatorisk eiendomsskatt. Det ble også lagt avgjørende vekt på det positive i at kommunene i større grad får ansvaret for å forvalte sitt eget skattegrunnlag og dermed stimuleres til å skape en tettest mulig sammenheng mellom skatteinntekter og tjenesteproduksjon. Eiendomsskatteutvalget foreslo derfor at eiendomsskatten skal være frivillig for kommunene.

Eiendomsskatteutvalget pekte på at et av hovedproblemene med dagens regler er at eiendomsskatt bare kan utskrives på eiendommer i strøk som er utbygde på bymessig vis, og på verk og bruk utenfor slike områder. Begrunnelsen for denne avgrensningen har i dag falt bort. Avgrensningen reiser dessuten ofte tvil og tvist, og strider mot prinsippet om likebehandling. Utvalget foreslo derfor at plikten til å betale eiendomsskatt som hovedregel skal gjelde alle eiendommer i de kommunene som velger å skrive ut en eiendomsskatt. Eiendomsskatteutvalgets forslag innebærer at langt flere jord- og skogbrukseiendommer enn i dag ville bli omfattet av eiendomsskatten. Videre ville det offentlige plikt til å betale eiendomsskatt bli betydelig utvidet.

Eiendomsskatteutvalget anslo på usikkert grunnlag at forslaget til utvidelse av grunnlaget for eiendomsskatten isolert sett kunne gi et økt proveny i størrelsesorden 3-3,5 mrd. kroner. Dette anslaget forutsatte at eiendomsskatt ble benyttet av omtrent de samme kommunene som da hadde eiendomsskatt, og at disse kommunene benyttet den høyest tillatte skattesatsen (0,7 pst.). Utvalget foreslo samtidig å redusere den høyest tillatte skattesatsen fra 0,7 til 0,3 pst. Det ble anslått at provenytapet som følge av dette om lag ville oppveie det økte provenyet av å utvide grunnlaget for eiendomsskatten. Utvalgets samlede forslag ble dermed anslått å være om lag provenynøytralt.

Eiendomsskatteutvalget foreslo enkelte unntak fra eiendomsskatten, blant annet eiendom som eies av stat, fylkeskommune eller kommune og som benyttes til utøving av offentlig myndighet. Unnta-

ket omfatter ikke eiendom som kan benyttes som bolig eller kontor eller til annen forretningsmessig virksomhet uten at det må foretas grunnleggende endringer i eiendommen. Det ble videre foreslått at offentlig tilgjengelig veggrunn og skinnegang for jernbane fritas fra eiendomsskatt. Eiendomsskatteutvalget gikk også inn for å fritas fra eiendomsskatt eiendom med bygning som er vernet etter enkelte bestemmelser i kulturminneloven.

Eiendomsskatteutvalget mente at hensynet til likhet og effektivitet i beskatningen tilsier at takstene skal gjenspeile omsetningsverdien. Det var forutsatt i utvalgets mandat at verdsettingsreglene som Stortinget hadde vedtatt for kraftverk, og takseringsreglene for bolig- og fritidseiendommer som ble foreslått i St. meld. nr. 45 (1995-96), skulle legges til grunn for eiendomskatten. Eiendomsskatteutvalget forslo som en konsekvens av dette at også annen fast eiendom (ubebygde eiendommer og andre næringsseiendommer enn kraftverk, herunder jord- og skogbrukseiendommer) burde verdsettes opp mot omsetningsverdien.

12.4.4 Ulike måter å skattlegge bolig og annen fast eiendom – utvalgets vurderinger

12.4.4.1 Effektiv fordelsbeskatning av bolig

Prinsippene fra skattereformen fra 1992 tilsier at all kapitalavkastning i utgangspunktet bør beskattes med en felles og relativt lav skattesats - uavhengig av om avkastningen tar form av kontant betaling, verdistigning eller tjenester fra kapitalen.

Prinsippet om nøytralitet bør i større grad enn i dag ligge til grunn også for beskatningen av egen bolig og fritidsbolig. Hensynet til en effektiv fordeling av investeringene innenlands tilsier at boliginvesteringer likebehandles skattemessig med andre investeringer. Det er god grunn til å anta at den lave skattleggingen av bolig er en viktig forklaring på at boliginvesteringene utgjør om lag en tredel av samlede bruttoinvesteringer i Fastlands-Norge, jf. figur 12.5. Videre er bolig og annen fast eiendom forholdsvis immobile skatteobjekter som bør spille en viktigere rolle i skattesystemet som følge av at mange andre skattegrunnlag er blitt mer mobile internasjonalt, jf. kapittel 4.

Den skattemessige favoriseringen av boligeiendom gir som nevnt incentiver til at det overinvesteres i bolig på bekostning av andre, samfunnsøkonomisk mer lønnsomme investeringer. Den skattemessige favoriseringen er betydelig. Beregninger foretatt av Finansdepartementet viser at skatteinntektene ville økt med 20 mrd. kroner dersom bolig-

eiernes fordel av boligkapitalen hadde blitt skattlagt som andre investeringer.

Avkastningen av å investere i egen bolig tar ikke form av en kontantstrøm slik avkastningen av for eksempel et bankinnskudd (renter) gjør. Avkastningen består derimot av de tjenestene som boligen yter. De fleste er fortrolige med at avkastning på bankinnskudd kommer til beskatning, mens det kan være uvant å betrakte fordelsbeskatningen av bolig som beskatning av avkastning av boligkapital.

Utgangspunktet for fordelsbeskatning av egen bolig er nettopp å beskatte avkastningen av eller tjenestene fra boligkapitalen. Dagens lave verdsetting av boliger innebærer imidlertid at marginalskatten på investering i boligkapital er vesentlig lavere enn for andre typer investeringer. Dersom fordelsbeskatningen av egen bolig skal bidra til nøytralitet i investeringene, må derfor ligningsverdien av boliger økes til markedsverdi. I tillegg må satsen for beregning av prosentinntekten settes lik den alternative avkastningen på en risikofri kapitalplassering (risikofri rente før skatt).

En fullt ut nøytral boligbeskatning kan være lite realistisk fordi det vil innebære at skatten på bolig økes kraftig. For å begrense overinvesteringer i bolig, bør det imidlertid tilstrebes at boligbeskatningen på *marginen* blir mer nøytral i forhold til andre kapitalinvesteringer enn i dag. Omfanget av overinvesteringer i bolig antas å være mindre ved lave enn ved høye investeringsnivåer. Det gir mulighet for å ivareta fordelingshensyn gjennom høye bunnfradrag uten at dette fører til vesentlige overinvesteringer på lave investeringsnivå. Videre bør marginalsattesatsen på boliginvesteringer gjøres mer lik marginalsattesatsen på andre investeringer. Utvalget mener at det er mest hensiktsmessig å øke skatten på egen bolig og fritidsbolig ved å stramme inn i fordelsbeskatningen, jf. også avsnitt 12.4.5. Utvalget mener at fordelsbeskatningen av bolig bør legges om som beskrevet ovenfor dersom den skal videreføres.

Utvalget foreslår videre at ligningstakstene på kort sikt økes noe for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 pst. av markedsverdi, og relativt sett mer for fritidseiendom. Det vil redusere dagens skattemessige forskjellsbehandling av boliger. På lengre sikt bør som nevnt ligningsverdiene økes opp mot markedsverdi. Ligningstakster for bolig som er basert på markedsverdier, vil nødvendigvis svinge, og kan derfor gi liten forutsigbarhet for skattyterne dersom de oppdateres ofte. Det taler for at de markedsverdibaserte takstene justeres med noen års mellomrom, for eksempel hvert tiende år. Dersom markedsverdien utvikler seg slik at ligningstaksten overstiger

markedsverdien, kan skattyteren gis anledning til å kreve nedsettelse av ligningstaksten i periodene mellom omtakseringene.

12.4.4.2 *Fradrag for private gjeldsrenter*

Fordelsbeskatningen av egen bolig bør ses i sammenheng med fradraget for boliglånsrenter. I Norge gis det ubegrenset fradrag for private gjeldsrenter. Prinsippet om symmetri i beskatningen tilsier at avkastningen på all kapital blir skattlagt som inntekt. Begrunnelsen for det generelle rentefradraget er at hoveddelen av private gjeldsrenter er knyttet til bolig, som fordelsbeskattes. Hvis inntektsbeskatningen av egen bolig avvikles (uten å erstattes med for eksempel en eiendomsskatt), vil det faglige grunnlaget for (ubetinget) fradragsrett for private gjeldsrenter falle bort. I de fleste OECD-land der en ikke har inntektsskatt på egen bolig (eller tilsvarende), er fradragsretten for private gjeldsrenter avskaffet eller betydelig begrenset, jf. avsnitt 12.2.

En begrensning i eller bortfall av fradragsrett for private gjeldsrenter ville være vanskelig å praktisere og ville også åpne for omfattende tilpasning, for eksempel mellom eier og bedrift, så lenge gjeldsrenter knyttet til næringsvirksomhet ikke ble gjenstand for samme begrensning. På den andre siden kan det være vanskelig å forsvare det generelle rentefradraget dersom avkastningen av investering i egen bolig ikke beskattes løpende. Et bortfall av både rentefradraget og inntektsbeskatningen av egen bolig vil gi en provenyøkning anslått til noe over 16 mrd. kroner, jf. tabell 12.5. Skatteskjerpelsen ville særlig ramme yngre husholdninger. Dette skyldes at formuens størrelse og sammensetning i stor grad avhenger av livsfase. Yngre husholdninger stifter gjeld for å skaffe seg realkapital, først og fremst bolig i forbindelse med etablering. Over livsløpet øker husholdningene sin formue, bl.a. ved at gjeld nedbetales.

12.4.4.3 *Eiendomsskatt - et alternativ til fordelsbeskatningen*

Utvalget mener som nevnt at det er mest hensiktsmessig å videreføre og styrke fordelsbeskatningen av bolig som ledd i en langsiktig strategi for å gjøre boligbeskatningen mer effektiv. Samtidig har utvalget registrert de politiske signalene om å trappe ned fordelsbeskatningen. Etter utvalgets vurdering er det viktigere å øke skatten på fast eiendom enn at det nødvendigvis må gjøres i form av økt fordelingsbeskatning. Utvalget har derfor vurdert alternativer til fordelsbeskatning av bolig

– med fokus på en obligatorisk kommunal eller statlig eiendomsskatt.

Den prinsipielle begrunnelsen for kommunal eiendomsskatt bygger tradisjonelt på at grunneiene har nytte av forskjellige samfunnsmessige tiltak som pådrar det offentlige utgifter til vei, vann, kloakk, elektrisitet osv. Slike utgifter kan føre til en verdistigning på eiendommen. Det kan derfor argumenteres for at det offentlige kompenseres for utgiftene i form av eiendomsskatt.

I dag kan kommunene kreve tilbake utgiftene de har på dette området gjennom kommunale avgifter. I forarbeidene til eiendomsskatteloven fra 1975 ble det imidlertid pekt på at kommunene har utgifter til tiltak som er til nytte for faste eiendommer ut over de som kan dekkes inn gjennom særskilte avgifter, slik at eiendomsskatten framdeles kan begrunnes i betraktninger om utgiftskompensasjon.

Eiendomsskatt er etter utvalgets vurdering relativt godt egnet til å sikre kommunene beskatningsmulighet, bl.a. fordi det er et relativt immobilt skattefundament. Kommunene vil i større grad få ansvaret for å forvalte sitt eget skattegrunnlag, og dermed få motiver til å skape en tettest mulig sammenheng mellom skatteinntekter og tjenesteproduksjon. Dette er i tråd med det synet at kommunal eiendomsskatt er en brukeravgift. Eiendomsskatten betraktes dermed som en pris eller avgift på kommunal tjenesteyting. Det antas at personer velger å bosette seg der nivået på tjenestetilbudet passer best med det en er villig til å betale for det, slik at eiendomsskatten kan betraktes som en frivillig betaling for kommunal tjenesteyting mer enn en skatt i vanlig forstand. Eiendomsskatten gir i så fall ikke slike vridninger som vanligvis er knyttet til skattlegging.

For at eiendomsskatten skal ha karakter av en ren brukeravgift, må det være en nær sammenheng mellom den enkeltes bruk av kommunale tjenester og eiendomsskatt. Dette gjelder neppe generelt i Norge. Etter utvalgets syn kan det likevel argumenteres for at en kommunal eiendomsskatt kan føre til en bedre sammenheng mellom innbyggernes preferanser og det kommunale tjenestetilbudet.

Utvalget mener at kommunene bør ha en viss beskatningsmulighet, og at eiendomsskatt er den best egnede skatteformen for å ivareta hensynet til lokal beskatningsmulighet. Omfanget av den kommunale beskatningsmuligheten må imidlertid veies mot gevinstene av i større grad å beskatte immobile skattegrunnlag som fast eiendom. Utviklingen med økt økonomisk integrasjon mellom landene taler for å legge økt vekt på det sistnevnte hensynet.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at en

eventuell økt beskatning av eiendom, som erstatning for økt fordelsbeskatning av bolig, gjøres obligatorisk opp til en gitt sats, og deretter frivillig opp til en maksimalsats. Utvalget har ikke vurdert hvor vidt en obligatorisk eiendomsskatt bør være kommunal eller statlig.

Utvalget mener at grunnlaget for beregning av en eventuell obligatorisk eiendomsskatt bør være eiendommens markedsverdi. Det må vurderes nærmere hvordan takseringen av eiendommene skal gjennomføres. Dersom en eventuell obligatorisk eiendomsskatt gjøres kommunal, bør det vurderes om ansvaret for takseringen skal ligge på kommunalt nivå eller hos skattemyndighetene.

En eiendomsskatt som nevnt ovenfor, vil ha likhetstrekk med den svenske boligbeskatningen, hvor beskatningen av boligavkastningen er utformet som en objektskatt ("fastighetsskatten"). Den svenske boligskatten beregnes til en bestemt andel av takstgrunnlaget.

En obligatorisk eiendomsskatt som eventuelt kun skal gjelde boliger, kan lett bli ansett som et rent navneskifte på dagens fordelsbeskatning. Det er vanskelig å se gode faglige grunner for en slik omlegging. Det taler for at en eventuell utvidelse av eiendomsskatteplikten ikke begrenses til bolig-eiendommer, men bør gjelde all fast eiendom. En generell obligatorisk eiendomsskatt vil imidlertid være mer aktuell dersom ikke avkastningen av boligeiendommer beskattes på annen måte.

Utvalget mener at eiendomsskatteutvalgets forslag om å utvide området for utskrivning av eiendomsskatt bør følges opp uavhengig av om eiendomsskatten skal erstatte fordelsbeskatningen eller ikke. Det innebærer at hvis en kommune velger å skrive ut eiendomsskatt, må dette gjelde alle eiendommer i kommunen. Dagens avgrensning til eiendommer i strøk som er bymessig utbygd og på verk og bruk utenfor slike områder, er svakt begrunnet og reiser dessuten ofte tvil og tvist, slik også eiendomsskatteutvalget pekte på. En bør videre tilstrebe skattemessig likebehandling mellom ulike typer eiendommer innenfor samme kommune.

En slik endring vil medføre et økt proveny for de kommunene som skriver ut eiendomsskatt på anslagsvis 3-3,5 mrd. kroner dersom skattesatsene og antall kommuner som har eiendomsskatt er uendret, jf. beregninger i NOU 1996:20.

12.4.4.4 Andre alternativer til fordelsbeskatning av bolig

Dersom fordelsbeskatningen avvikles, vil det ikke lenger være noen formell grunn til å unnta noen

utleieinntekter fra ordinær regnskapsligning. I tilfeller der mindre enn 50 pst. av egen bolig leies ut, anses leieinntektene i dag for å være innlemmet i prosentligningen. En overgang til regnskapsligning av slike utleieinntekter vil gi et økt proveny. Utvalget har ikke hatt tilgang på tall som gjør det mulig å regne på dette, men antar at det kan dreie seg om et relativt stort beløp, anslagsvis 1-2 mrd. kroner.

Et annet alternativ er å øke beskatningen av bolig ved omsetning gjennom gevinstbeskatningen. Full gevinstbeskatning ved salg av egen bolig vil gi et økt proveny, men utvalget har ikke anslått dette. En fordel ved å legge økt vekt på gevinstbeskatningen, er at en unngår verdsettingsproblematikken ettersom det er kjøps- og salgssum som blir lagt til grunn ved beregningen av skattepliktig gevinst. Videre ville eventuelle likviditetsproblemer reduseres. Til gjengjeld må skattyterne være så pass forutseende at de tar skatten med i beregningen når de planlegger å selge boligen for å kjøpe en ny. Det kan fort oppfattes som problematisk at boligeierne vil ha et mindre beløp til rådighet for å investere i en ny bolig. En mulig løsning på dette kan være at kun den delen av gevinsten som ikke reinvesteres i ny bolig, blir gjenstand for skatteplikt. Sverige har en slik regel om utsatt beskatning av gevinster som reinvesteres innen ett år. Hovedregelen er at 50 pst. av gevinsten skatlegges, mens 50 pst. av ev. tap kan fradragsføres. En slik regel vil imidlertid neppe øke provenyet vesentlig sammenlignet med gjeldende regler.

Dokumentavgiften er en del av den samlede skatleggingen av fast eiendom. Den betales ved tinglysning av dokumenter som overfører hjemmel til fast eiendom. Plikten til å betale avgiften inntreder dermed bare ved omsetning av fast eiendom. Som hovedregel er satsen 2,5 pst. av salgssummen. Omsetning av borettslagleiligheter er fritatt for dokumentavgift. Utvalget kan ikke seg gode grunner for det, og mener at det bør vurderes å oppheve fritaket. Provenyvirkningen av å innføre dokumentavgift også for borettslagsleiligheter anslås til 700 mill. kroner årlig.

12.4.4.5 Boligskatt og boligpriser

Det argumenteres av og til for å fjerne eller redusere boligskatten for å hjelpe dem som skal inn på boligmarkedet for første gang. Det hevdes at redusert skatt på bolig kan hjelpe unge i etableringsfasen. Redusert skatt på bolig vil imidlertid trolig raskt bidra til å øke boligprisene, slik at de som eier bolig på det tidspunktet skattelettelsen innføres, får hele eller størsteparten av skattelet-

telsen. Dermed kan det bli enda vanskeligere for førstegangsetablerere å komme inn på markedet. Tilsvarende vil økt skatt på bolig kunne bidra til å redusere boligprisene.

12.4.4.6 Skjermingsregler

Investering i bolig skiller seg fra andre investeringer ved at eieren ikke får kontante inntekter som kan brukes til å betale skatten med. De fleste boligeiere har en bolig som samsvarer noenlunde med nivået på løpende inntekter og/eller annen formue. For skattytere med lave kontantinntekter og liten annen formue, men med stor bolig, kan beskatningen av egen bolig i enkelte tilfeller medføre likviditetsproblemer. Det kan derfor være grunnlag for å innføre særskilte skjermingsregler i boligbeskatningen.

I forbindelse med Stoltenberg-regjeringens forslag til nye takseringsregler for bolig i Ot.prp. nr. 55 (2000-2001), ble det foreslått å knytte skjermingstiltak i boligbeskatningen til den eksisterende skattebegrensningsregelen som gjelder for alders-, uføre- og AFP-pensjonister og enslige forsørgere med overgangsstønad. Skattebegrensningsregelen sikrer at skattytere med alminnelig inntekt under et visst nivå slipper inntektsskatt eller får skatten redusert. Det ble foreslått et system der det settes et tak på beregnet prosentinntekt fra helårsbolig på 6 000 kroner for personer som kommer inn under skattebegrensningsregelen, mens helårsbolig skulle tas ut ved beregning av formuestillegget i skattebegrensningsregelen. Skattefritaket skulle etter forslaget være endelig.

En alternativ, og etter utvalgets vurdering bedre, skjermingsregel kan være å gi utsettelse av boligskatten. I Danmark har det siden midten av 1960-årene vært mulig å låne penger til å betale skatt på egen eiendom for enkelte grupper skattytere. Slik utsettelse kan gis helt fram til skattyteren dør. Skattekravet vil da inngå som en prioritert fordring i dødsboet. Formålet er at grupper med svak økonomi, i hovedsak pensjonister, skal kunne dekke sine skatteforpliktelser på annen måte enn gjennom løpende kontantinntekter. Det stilles blant annet krav om at boligen er vedkommendes faste bolig, og at låntageren har fylt 65 år eller mottar pensjon.

12.4.5 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at:

- Prinsippet om nøytralitet i større grad enn i dag legges til grunn for beskatningen av bolig og annen fast eiendom

- Beskatningen av bolig og annen fast eiendom trappes opp med om lag 2 mrd. kroner på kort sikt (trinn 1) og økes ytterligere over tid (trinn 2), blant annet for å finansiere utvalgets forslag om å avvikle formuesskatten
- I utgangspunktet foreslår utvalget at økningen i skatt på fast eiendom realiseres ved å øke fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig. Bunnfradragene økes, og det innføres én felles sats på 5 prosent for beregning av prosentinntekten. I tillegg økes ligningstakstene noe for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 pst. av markedsverdi, og relativt sett mer for fritidseiendom.
- Dersom det ikke er politisk vilje til å øke fordels-skatten, foreslår utvalget at det i stedet innføres en obligatorisk eiendomsskatt (statlig og/eller kommunal)
- Eiendomsskatteutvalgets forslag om at plikten til å betale eiendomsskatt som hovedregel skal gjelde alle eiendommer, samt forslaget om at takstene bør gjenspeile markedsverdien, følges opp.

Utvalgets forslag vil bidra til å redusere dagens betydelige skattemessige favorisering av boligeiendom og dermed redusere incentivene til å overinvestere i bolig på bekostning av andre, samfunnsøkonomisk mer lønnsomme investeringer. Forslaget vil også bidra til at forholdsvis immobile skattegrunnlag får en mer sentral plass i skattesystemet. Det vil gjøre skattesystemet mer robust overfor økt internasjonal skattekonkurransen.

Utvalget mener at fordelsbeskatningen av egen bolig bør ses i sammenheng med retten til fradrag for boliglånsrenter. Hvis inntektsbeskatningen av egen bolig avvikles (uten å erstattes med for eksempel en eiendomsskatt), vil det faglige og juridiske grunnlaget for (ubetinget) fradragsrett for private gjeldsrenter svekkes vesentlig. I de fleste OECD-land som ikke har inntektsskatt på egen bolig (eller tilsvarende), er fradragsretten for private gjeldsrenter avskaffet eller betydelig begrenset.

12.5 Arveavgift

Etter utvalgets vurdering bør arveavgiften videreføres og styrkes. Utvalget har imidlertid ikke vurdert utformingen av arveavgiften grundig, etter som arveavgiften forholdsvis nylig har vært vurdert av et annet offentlig utvalg. Drøftingen tar derfor utgangspunkt i arveavgiftsutvalgets innstilling, jf. NOU 2000:8 Arveavgift. Arveavgiftsutvalgets innstilling er foreløpig ikke fulgt opp.

12.5.1 Gjeldende rett

Etter arveavgiftsloven skal det svares avgift av all arv. Gaver til nærmeste arvinger av giveren eller dennes ektefelle (og visse samboere), og gaver til personer som er tilgodesett i giverens testament, er også avgiftspliktig.

Arveavgiftsgrunnlaget er den samlede verdien av avgiftspliktige midler som mottas fra en giver eller arvelater. De avgiftspliktige midlene skal verdsettes slik de foreligger ved rådighetservivet.

Hovedregelen er at midlene skal verdsettes til antatt salgsverdi på tidspunktet ved rådighetservivet. Dette gjelder uavhengig av hvilken skattemessig verdi som var tilordnet midlene da de tilhørte arvelateren/giveren (diskontinuitetsprinsippet). Det skal heller ikke tas hensyn til giverens eller arvelaterens ev. beslutning om at gjenstanden bare kan overdras til bestemte personer eller til en bestemt pris. En del avgiftsgrunnlag er unntatt fra hovedregelen om verdsetting til markedsverdi. Verdien av ikke-børsnoterte aksjer og andeler i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper settes valgfritt til enten 30 eller 100 pst. av de skattemessige verdiene i selskapet. I praksis verdsettes også fast eiendom lavt.

Det er som hovedregel ikke inntektsskatteplikt for mottatte gaver og arv. Givere kan bli uttaksbeskattet dersom vilkårene for uttaksbeskatning er til stede. Gaven blir da skattlagt som om gjenstanden var blitt solgt til omsetningsverdi. Gaver og arv regnes ikke som realisasjon og blir derfor ikke gevinstbeskattet.

12.5.2 Hovedtrekk i arveavgiftsutvalgets forslag

Arveavgiften var opprinnelig kun fiskalt begrunnet. Arveavgiftsutvalget mente at arveavgiften kan begrunnes med den nære sammenhengen til inntektsskatten. Når arv og gaver ikke fanges opp av inntektsskatten, taler skatteevnesynspunktet for at arv og gaver skatlegges særskilt. Arveavgiftsutvalget mente at arveavgift ikke reduserer effektiviteten i ressursbruken mer enn for eksempel inntektsskatten, og at den trolig er mindre vridende enn andre former for beskatning. Etter arveavgiftsutvalgets oppfatning vil en arveavgift bidra til å redusere virkningen av arv og gave på formuesfordelingen, og er derfor godt begrunnet ut fra fordelingshensyn. Utvalget foreslo derfor at arveavgiften videreføres.

Arveavgiftsutvalget argumenterte for at arveavgiften vrir ressursbruken mindre enn en formuesskatt, og at hensynet til fordeling og skattesyste-

rets legitimitet taler for å beskatte arv framfor formue. Utvalget ga uttrykk for at problemene knyttet til verdsetting lettere lar seg løse innenfor rammen av en arveavgift enn innenfor rammen av formuesskatt. Arveavgiftsutvalget konstaterte at formuesskatten har fått redusert betydning internasjonalt. Utvalget mente at det burde være rom for at arveavgiften kan spille en større rolle i det norske skattesystemet.

Arveavgiftsutvalget foreslo at hovedregelen om at avgiftspliktige midler skal verdsettes til omsetningsverdi videreføres og innskjerpes. Utvalget anbefalte at ligningsverdier ikke legges til grunn ved verdsettingen av arveavgiftsgrunnlaget. Arveavgiftsutvalget gikk imot at boligeiendom verdsettes på grunnlag av produksjonsverdi slik det ble foreslått i Innst. S. nr. 143 (1996-97). For boligeiendommer foreslo utvalget at en skal bygge på et system med forenklet takst. En takstmann skal på grunnlag av erfaring og et sett opplysninger om eiendommen verdsette eiendommen, normalt uten befaring. Normen for verdsettingen skal være omsetningsverdien. For næringseiendom antok utvalget at en i stor utstrekning må bygge på full taksering.

Arveavgiftsutvalget gjennomgikk også en metode for beregning av forretningsverdi (goodwill). Utvalget mente at beregningsmetoden i første rekke bør fungere som en retningslinje for den endelige ansettelsen, som alltid vil bli skjønnsmessig.

Arveavgiftsutvalget foreslo at ikke-børsnoterte aksjer og andeler verdsettes til omsetningsverdien. Hvis omsetningsverdien for aksjen er kjent (f.eks. ved kursnotering eller nylig omsetning), skal denne legges til grunn. Dersom omsetningsverdien ikke er kjent, skal det tas utgangspunkt i de skattemessige verdiene, som korrigeres etter nærmere regler.

Arveavgiftsutvalgets flertall foreslo at det skal innføres kontinuitet i inntektsbeskatningen ved arv og gave. Det gjeldende prinsippet om diskontinuitet innebærer at latente skattepliktige fordeler ikke kommer til beskatning i og med arvefallet. Kontinuitetsprinsippet innebærer derimot at gavemottakere, dødsbo og arvinger trer inn i giverens/arvelaterens skattemessige verdier. Oftest vil dette lede til at latent skattepliktig inntekt kommer til beskatning hos gavemottakere og arvinger i større utstrekning enn i dag. Kontinuitetsprinsippet kan også innebære fordeler for gavemottakere/arvinger.

Arveavgiftsutvalget gikk inn for å opprettholde dagens regelverk om at arv og gave ikke skal regnes som realisasjon. Dersom arv og gave hadde

blitt regnet som realisasjon, ville generasjonsskifter i familiebedrifter bli vanskeliggjort og stille arvingene og gavemottakerne overfor betydelige likviditetsproblemer.

Arveavgiftsutvalgets flertall konkluderte med at kontinuitet i inntektsbeskatningen ved arv og gave er godt begrunnet i de prinsippene som inntektsskatten er basert på, og at de praktiske motforestillinger ikke er tungtveiende. Flertallet foreslo derfor at prinsippet bør innføres både innenfor og utenfor næring, bortsett fra for innbo og løsøre og for fast eiendom som ikke kan avskrives. Videre ble det foreslått å ta hensyn til latent skatt ved arveavgiftsberegningen ved at arveavgiftsgrunnlaget reduseres med nåverdien av skatt på de latent skattepliktige verdiene, sjablonmessig fastsatt til 20 pst. av disse.

Det vises til arveavgiftsutvalgets innstilling for omtale av andre forslag, herunder forslag om særlige regler for generasjonsskifte i næringsvirksomhet.

12.5.3 Utvalgets vurderinger av arveavgiften

Utvalget mener i likhet med arveavgiftsutvalget at arveavgiften har en rolle å spille i det norske skattesystemet. Provenyet fra avgiften på arv og gaver utgjorde om lag 1,3 mrd. kroner i 2001, som tilsvarte om lag 0,2 pst. av skatteinntektene. Det er en lavere andel enn i mange andre land. Både skatteevnehensyn, fordelingshensyn og hensynet til effektiv ressursbruk taler for å styrke arveavgiftens plass i skatte- og avgiftssystemet. Ved å gå over til å bruke markedsverdier konsekvent i verdsettingen av grunnlagene for arveavgiften vil arveavgiften bidra til et mer effektivt skattesystem. Beregninger foretatt av arveavgiftsutvalget indikerer at bruk av markedsverdier i verdsettingen vil isolert sett kunne øke provenyet med i størrelsesorden 1 mrd. kroner.

Utvalget har ikke vurdert grundig alle sider av arveavgiftsutvalgets forslag, men mener at for-

slaget er et godt utgangspunkt for en nødvendig reform og styrking av arveavgiften som skatteart. Utvalget foreslår også at en i forbindelse med oppfølging av arveavgiftsutvalgets innstilling strammer inn arveavgiften tilsvarende i størrelsesorden 1 mrd. kroner i økt proveny. Forslaget må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å avvikle formuesskatten på sikt. Dersom formuesskatten avvikles, styrkes de fordelingsmessige argumentene for at formuen i det minste skattlegges ved arveoppjøret. Som arveavgiftsutvalget påpeker, er arveavgiften ut fra hensynet til effektiv ressursbruk å foretrekke framfor formuesskatten. Også dette tilsier at det legges økt vekt på arveavgiften framfor formuesskatt.

Utvalget vil for øvrig peke på at dersom gjeldende diskontinuitetsprinsipp i arveavgiften videreføres, så vil utvalgets forslag kunne påvirke verdsettingen av ikke-børsnoterte selskaper ved arveoppjør. Dagens arveavgiftsregler stimulerer til å sette verdien av ikke-børsnoterte selskaper lavt. Denne verdien er imidlertid samtidig arvemottakers kostpris for aksjene. En lav kostpris innebærer lave framtidige skjermingsfradrag. Utvalgets forslag til utbytteskatt med skjerming vil dermed ikke lenger gjøre det lønnsomt å sette svært lave verdier på de ikke-børsnoterte aksjene ved arveoppjør.

12.5.4 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende:

- Arveavgiften reformeres i tråd med arveavgiftsutvalgets forslag, herunder forslagene om å benytte markedsverdier mer konsekvent i verdsettingen av avgiftsgrunnlagene og å innføre bredere grunnlag og eventuelt lavere satser og høyere bunnfradrag.
- Provenyet fra arveavgiften økes over tid som et ledd i finansieringen av en full avvikling av formuesskatten.

Kapittel 13

Skattlegging av grenseoverskridende virksomhet

13.1 Innledning og sammendrag

I dette kapitlet behandles to forhold knyttet til grenseoverskridende virksomhet. Det første temaet er fradrag i norsk skatt for skatt betalt på utbytte fra selskap i utlandet. Det andre temaet er reorganisering av virksomhet over landegrensene.

Når det gjelder fradrag i norsk skatt for skatt betalt i utlandet på utbytte og overskudd fra utenlandsk selskap, foreslår utvalget at kreditmetoden videreføres. Etter utvalgets syn bør en imidlertid ivareta formålet med kreditreglene – nemlig å unngå dobbeltbeskatning – bedre enn i dag. Utvalget foreslår på denne bakgrunn følgende endringer i kreditregler i skatteloven § 16-30:

- Kravet om eierandel for fradrag for skatt betalt av datterdatterselskap reduseres fra 25 til 10 pst.
- Gjeldende regel om at fradrag for skatt på tidligere års overskudd fordeles utover de aktuelle årene, erstattes av en regel om at fradraget gjøres i den eldste krediterbare skatten først.
- Vilkåret om at eierkravet er oppfylt ved utgangen av året utbytte utdeles, erstattes av et krav om at eierkravet må ha vært oppfylt i to år for krav om kredit i år hvor eierandelen reduseres til under eierkravet.
- Det innrømmes fradrag for underliggende selskapsskatt i flere ledd enn datter- og datterdatterselskap.
- Regelen om at det bare kan gis fradrag for skatt betalt til datterselskapets hjemland, utvides slik at det også kan gis fradrag for skatt betalt til tredjeland.
- Regelen om fradrag for underliggende selskapsskatt betalt av datterdatterselskap utvides slik at det gis fradrag for slik skatt også når datterselskap og datterdatterselskap er hjemmehørende i ulike land.

I tillegg foreslår utvalget at det som et supplement til den generelle kreditmetoden, innføres en begrenset fordelingsmetode for enkelte land med tilsvarende skattenivå som Norge. Hensikten med en slik begrenset fordelingsmetode, er å lette de administrative kostnadene som kreditmetoden

medfører, når de to metodene likevel vil gi samme resultat.

Etter skatteloven §§ 11-1 flg. kan fusjon og fisjon av norske selskaper gjennomføres uten at transaksjonen utløser umiddelbar beskatning for selskapene eller eierne. Det er dermed kontinuitet på de skattemessige verdiene både på selskaps- og aksjonærnivå. Omorganisering av virksomhet over landegrensene kan imidlertid ikke gjennomføres uten skattekonsekvenser etter reglene om fusjon og fisjon. Derimot har selskapene anledning til å søke Finansdepartementet om fritak fra umiddelbar beskatning i slike situasjoner. Etter utvalgets syn medfører dette en uheldig usikkerhet knyttet til omorganiseringer over landegrensene. Beslutningsprosessen blir vanskeligere, og norske selskaper kan stilles i en ugunstig forhandlingsposisjon. Omorganisering over landegrensene med skattemessig kontinuitet bør kunne skje etter lovfestede regler, og ikke etter vedtak truffet av Finansdepartementet. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det gis regler om omorganisering av virksomhet over landegrensene. Reglene bør i størst mulig grad være like de reglene som framgår av EU direktiv 90/434 om en felles beskatningsordning ved fusjon, fisjon, overføringer av eiendeler og ombygging av aksjer vedrørende selskaper i forskjellige medlemsstater.

13.2 Beskatning av utenlandsinntekt – nærmere om utbytteskatt

13.2.1 Innledning

Reglene for skattlegging av utbytte oppleves angivelig som særlig problematisk for multinasjonale selskaper med grenseoverskridende investeringer. At dette også gjelder for norske virksomheter som driver virksomhet i utlandet, framkommer av kritikken rettet mot dagens kreditregler. Kritikken har særlig vært knyttet til fradraget i norsk skatt for skatt betalt i utlandet av utbytte eller overskudd fra utenlandsk datterselskap, jf. skatteloven §§ 16-30 flg. Det hevdes at disse reglene ikke oppfyller formålet med kredit, og at Norge dermed er mindre attraktivt for lokalise-

ring av hovedkontor for internasjonale konserner.

13.2.2 Gjeldende regler

13.2.2.1 Innledning

Personer som er bosatt i Norge, og selskaper som er hjemmehørende her, har alminnelig skatteplikt til Norge for all sin inntekt uansett hvor i verden den er opptjent (*globalinntektsprinsippet*), jf. skatteloven § 2-1 og § 2-2. Personer som ikke er bosatt i Norge, og selskaper som ikke er hjemmehørende her, er skattepliktig til Norge for formue i Norge og inntekter som har kilde her (*kildeprinsippet*), jf. skatteloven § 2-3 første ledd. Dermed kan en som ikke er bosatt i Norge, bli skattepliktig til Norge for utøvelse av eller deltakelse i virksomhet som drives eller bestyres i Norge.

For kapitalinntekter må det skilles mellom kapitalavkastning og kapitalgevinster, og dessuten mellom forskjellige typer av objekter. *Aksjeutbytte* som utbetales fra norsk aksjeselskap til utenlandsk aksjonær kan beskattes i Norge, og etter statsskattevedtaket § 3-5 skal skattesatsen være 25 pst. I skatteavtalene er beskatningsretten ofte delt mellom statene. Kildelandet (utbetalingslandet) har rett til å gjennomføre en viss beskatning, ofte med en sats på 15 pst. Hjemlandet kan beskatte aksjeutbytte, men må gi kredit for skatt som er betalt i kildelandet. Personer som tidligere har hatt skatteplikt til Norge som bosatt her, er skattepliktig for *aksjegevinst* inntil fem år etter utløpet av det året bostedsskatteplikten bortfalt. Utenlandske skattytere er ikke skattepliktig til Norge for aksjegevinst, såfremt aksjene ikke anses som eid i virksomhet som drives eller bestyres herfra.

Reglene om skattemessig bosted med tilhørende alminnelig skatteplikt, er blant annet begrunnet i at bosatte personer har en så sterk tilknytning til Norge, at de har en plikt til å bidra til finansieringen av offentlig virksomhet og offentlige oppgaver. Hensynet til nøytralitet, skatteevne og fordeling av skattebyrde tilsier at den alminnelige skatteplikten også omfatter inntekt opptjent i utlandet og formue som befinner seg i utlandet. Begrunnelsen for at personer som ikke er bosatt i Norge har begrenset skatteplikt hit, er at den skattepliktige *inntekten* som sådan har en særlig tilknytning til Norge, selv om personen ellers ikke har det.

Andre staters lovgivning er normalt bygget opp på tilsvarende måte. Skattyter kan da bli skatteplik-

tig til flere stater for samme inntekt, og det oppstår dobbeltbeskatning.

13.2.2.2 Nærmere om dobbeltbeskatning

Det skilles mellom juridisk og økonomisk dobbeltbeskatning. Juridisk dobbeltbeskatning inntreffer når en og samme inntekt beskattes for samme inntektsår hos samme skattesubjekt og med likeartede skatter i mer enn en stat. Økonomisk dobbeltbeskatning foreligger når samme inntekt skattlegges hos forskjellige skattesubjekter som tilhører samme økonomiske enhet. Det typiske eksemplet er aksjeutbytte som først blir skattlagt som en del av selskapsoverskuddet i det utdelende selskapet, og deretter som utbytte hos aksjonæren.

Dobbeltbeskatning kan oppstå i mange forskjellige tilfeller. Den vanligste dobbeltbeskatningssituasjonen oppstår der det er kollisjon mellom alminnelig og begrenset skatteplikt, det vil si at en skattyter hjemmehørende i Norge må betale skatt av inntekt opptjent i annet land både til Norge (*globalinntektsprinsippet*) og til det andre landet (*kildestatsprinsippet*).

Dobbeltbeskatning kan også oppstå når en skattyter er alminnelig skattepliktig til to eller flere stater. Et eksempel på dette er når en utenlandsk skattyter tar midlertidig opphold i minst seks måneder, jf. skatteloven § 2-1 annet ledd annet punktum, og blir alminnelig skattepliktig til Norge, samtidig som skatteplikten til fraflyttingsstaten ikke faller bort. Alminnelig skatteplikt til to stater kan også oppstå når den ene staten bygger på statsborgerprinsippet og den andre på hjemstatsprinsippet. Det sistnevnte kan medføre at også selskaper kan anses hjemmehørende i flere land samtidig.

Internasjonal dobbeltbeskatning kan forebygges både ved internrettslige og folkerettslige regler. Folkerettslige tiltak kan være multilaterale eller bilaterale, og krever traktater med andre stater. Norge har for tiden avtaler med nærmere 80 stater, og antallet stiger stadig. De aller fleste skatteavtalene er bilaterale, det vil si inngått mellom to land. Skatteavtalen mellom de nordiske landene er multilateral.

Det er bred enighet om at internasjonal dobbeltbeskatning bør forebygges. Det finnes ulike metoder for å løse dette problemet.

Konflikten står mellom de to hovedprinsippene, hjemstatsbeskatning og kildestatsbeskatning. Interessesmotsetningene står mellom de statene hvor personer og selskaper som eier kapitalen hører hjemme, og de statene hvor virksomheten er lokalisert.

13.2.2.3 Valg av metode for å unngå dobbeltbeskatning - begrunnelsen for gjeldende regler

Internasjonal dobbeltbeskatning kan løses etter to hovedmetoder. *Fordelingsmetoden* innebærer at inntekten eller formuesposten bare kan beskattes i ett av landene. *Kreditmetoden* innebærer at begge land kan beskatte inntekten eller formuesposten, men skattyteren kan kreve fradrag i skatt (kredit) i det landet skattyteren er skattemessig bosatt eller hjemmehørende, for skatt betalt i utlandet.

Både i forbindelse med vedtakelsen av den generelle kreditregelen i skatteloven §§ 16-20 flg. og i forbindelse med vedtakelsen av kredit for underliggende selskapsskatt i skatteloven §§ 16-30 flg., har departementet vurdert om Norge skulle benytte fordelingsmetoden eller kreditmetoden for å unngå dobbeltbeskatning.

Bakgrunnen for valget av kreditmetoden er i hovedsak at den i større grad vil sikre nøytral skattemessig behandling i bostedsstaten. I Ot.prp. nr. 34 (1996-97) om endring i reglene om fradrag i norsk skatt for skatt betalt av utenlandsk datterselskap mv., uttaler departementet på side 10:

"En kreditmetode er etter departementets oppfatning i langt større grad enn en unntaksmetode i samsvar med det grunnleggende nøytralitetsprinsippet som det norske skattesystemet bygger på etter skattereform, jf. Innst.O. nr. 5 (1989-90), Ot.prp. nr. 35 (1990-91) og Innst.O. nr.80 (1990-91). Bruk av en kreditmetode medfører at de skattemessige rammebetingelser for norske investeringer i Norge og i utlandet blir mer ensartede enn ved anvendelse av en unntaksmetode. De skattemessige motiver til å investere i utlandet framfor Norge blir derved mindre."

Departementet pekte videre på at kreditmetoden samsvarer bedre med globalinntektsprinsippet enn hva fordelingsmetoden gjør.

Etter skattereformen 1992 har kreditmetoden blitt benyttet i skatteavtaler som Norge har inngått. Overgangen til kreditmetoden i skatteavtalene ble drøftet i Ot. prp. nr. 35 (1990-91) Skattereformen 1992. På side 191 uttaler departementet følgende:

"Departementet vil vurdere å søke endret bestemmelsene i skatteavtalene når det gjelder hvordan dobbeltbeskatning skal unngås for personer som er hjemmehørende i Norge, slik at denne typen inntekter skattlegges i Norge, men med fradrag (kredit) for skatt som er betalt i utlandet. Det vil sikre at inntekter fra utlandet

er beskattet på et nivå som minst tilsvarende skatteinivået i Norge".

Når det gjelder bruk av fordelingsmetoden uttalte departementet i Ot.prp. nr. 34 (1996-97):

"Etter departementets syn vil bruk av en unntaksmetode også medføre vanskelige grensdragninger. Det er vanskelig å trekke grensen mellom inntektene som skal unntas beskattning i Norge etter unntaksmetoden fordi de beskattes i utlandet, og de inntektene som likevel ikke skal unntas fordi skatten i utlandet er for lav. For utbytte som ikke omfattes av unntaksmetoden vil det oppstå spørsmål om slikt utbytte skal være skattepliktig fullt ut også i Norge, eller om det skal gis kredit for den skatt som er betalt i utlandet. Dersom en velger å la utbytte bli skattepliktig i Norge fullt ut, vil det oppstå store terskelvirkninger for utbytte som allerede er beskattet i utlandet med en sats som ligger nær opp til den sats som må være betalt for at utbytte skal være skattefritt i Norge. Etter departementets oppfatning er dette derfor ikke noen god løsning."

13.2.2.4 Fradrag i norsk skatt for skatt betalt til fremmed stat

De internrettslige kreditreglene har to funksjoner. Dersom det ikke foreligger en skatteavtale, vil de avhjelpe dobbeltbeskatning gjennom bestemmelsene om ordinær kredit for den utenlandske skatten. Det vanlige er at inntekter skriver seg fra et land som Norge har skatteavtale med. I slike tilfeller skal kreditten beregnes ut fra regelen i skatteloven § 16-26.

Skatteloven § 16-20 flg. er en kreditregel som skal hindre dobbeltbeskatning som følge av at Norge som bostedsland beskatter inntekt som allerede er beskattet i et annet land. Kreditreglene kommer til anvendelse for personer bosatt og selskaper hjemmehørende i Norge. Som hovedregel er det et vilkår for kreditfradrag at den utenlandske skatten er utlignet på det skattesubjektet som krever fradraget. Det kan også gis kreditfradrag for skatt som er ilignet et utenlandsk selskap, når selskapet er gjenstand for deltakerligning i Norge (NOKUS-beskatning).

Utenlandsk inntektsskatt kan bare krediteres mot norsk inntektsskatt. Kreditfradraget kan gis i skatt på alminnelig inntekt og toppskatt. Det kan ikke gis kreditfradrag i trygdeavgifter, arbeidsgiveravgift og indirekte skatter og avgifter. Utenlandsk formuesskatt kan bare krediteres mot norsk formuesskatt. Det kan ikke gis kreditfradrag i eieendomsskatt.

Kreditfradraget er undergitt flere viktige begrensninger. Fradraget er begrenset til skatt betalt i utlandet for inntekt i samme inntektsår. Skatteloven krever at den krediterbare skatten må ha tilknytning til inntekt med kilde i det andre landet der skatten er ilignet og betalt, jf. skatteloven § 16-21. Dersom et norsk selskap har en filial i land B, skal det bare gis kredit for skatt til stat B på inntekt med kilde i stat B. Det gis ikke kredit for skatten betalt i land B på inntekt som har sin kilde i land C.

De norske reglene bygger på en generell begrenset kreditmetode. Denne metoden innebærer at kreditfradraget er begrenset til den delen av norsk skatt på samlet skattepliktig inntekt, beregnet før fradrag, som forholdsmessig faller på skattyters samlede utenlandsinntekt. En tar utgangspunkt i skattyters skattepliktige globalinntekt i inntektsåret, det vil si at skattyters inntekt i Norge og utlandet summeres. Inntekt fra alle land skal medregnes, uten hensyn til om det foreligger skattemessig overskudd eller underskudd. Globalinntekten deles så i utenlandsinntekt og norsk inntekt. Skattyters inntektsskatt fordeles deretter forholdsmessig på utenlandsinntekten, tilsvarende utenlandsinntektens andel av globalinntekten.

13.2.2.5 *Fradrag i norsk skatt ved skattlegging av utbytte mv. for aksjeselskap*

Utbytte fra utenlandske selskap til norske aksjonærer beskattes som hovedregel fullt ut som kapitalinntekt i Norge, uansett omfanget av selskapsbeskatningen i vedkommende land. Reglene for godtgjørelse for mottatt utbytte i skatteloven § 10-12 gjelder ikke for utbytte fra selskaper som er hjemmehørende i utlandet.

Etter skatteloven § 16-30 flg., kan det imidlertid gis fradrag (kredit) i norsk selskapsskatt for kilde-skatt på utbytte betalt i utlandet, og for underliggende selskapsskatt betalt av datterselskapet i utlandet. Forutsetningen er at det norske selskapet eier minst 10 pst. av kapitalen og stemmene i det utenlandske datterselskapet. Bestemmelsen gjelder kun for aksjeselskaper og likestilte selskaper, og ikke for personlige aksjonærer. Det gis også kredit for skatt betalt av datterdatterselskap, når morselskapets eierandel er på minst 25 pst. Av ligningstekniske hensyn skal kun aksjer morselskapet eier direkte, eller som eies direkte av datter-selskapet, medregnes.

Det kan bare kreves fradrag for en forholdsmessig del av inntektsskatten på datterselskapets overskudd, tilsvarende den andel av datterselskapets overskudd etter skatt som det norske selska-

pet har mottatt som utbytte. Det er adgang til å kreditere utenlandsk selskapsskatt som er betalt inntil fire år forut for det inntektsåret utbyttet skal henføres til, slik at skatt betalt i til sammen fem år medregnes ved beregning av kreditfradrag. Totalt skattefradrag etter disse bestemmelsene kan ikke overstige den norske skatten som faktisk faller på summen av det mottatte utbyttet og det beløpet som inntektsføres.

13.2.2.6 *Eksempler på beskatning av utenlandsinntekt*

I tabell 1 er det gitt eksempler på hvordan skatt og kreditfradrag beregnes ved en inntekt før skatt på 100 opptjent i hhv. Danmark, Sverige og Finland, og som tas hjem til Norge som utbytte.

I tilfellet hvor morselskapet eier mindre en 10 pst. av datterselskapet, eller aksjene i det utenlandske selskapet eies av en fysisk person, framgår det at reglene innebærer dobbeltbeskatning. Den totale skatten som faller på utenlandsinntekten, er hhv. 49,6, 48,2 og 48,9 pst. for inntekt opptjent i Danmark, Sverige og Finland.

I tilfellet hvor morselskapet eier mer enn 10 pst., og ellers oppfyller kravene til kredit for underliggende selskapsskatt, framgår det at de norske kreditreglene forhindrer dobbeltbeskatning i den forstand at en investor ikke vil betale mer skatt enn det som ville blitt ilagt i det landet med høyest skatt. Den totale skatten som faller på utenlandsinntekten er 30, 28 og 29 pst. for hhv. Danmark, Sverige og Finland. Kreditreglene sikrer at skattesatsen blir 28 pst. dersom betalt selskapsskatt i utlandet er lavere enn 28 pst., mens den blir lik skattesatsen i utlandet dersom skattesatsen der er høyere enn 28 pst. Det siste skyldes reglene om maksimalt kreditfradrag.

13.2.2.7 *Finansdepartementets foreliggende forslag til endringer i kreditreglene*

I høringsnotat av 28. juni 2001 la Finansdepartementet fram en evaluering av reglene for skattlegging av utbytte fra datterselskap i utlandet. I notatet foreslår departementet at reglene i skatteloven §§ 16-30 - 16-33 om fradrag i norsk skatt for skatt betalt av utenlandsk datter- og datterdatterselskap videreføres med følgende endringer:

- Kravet om eierandel for fradrag for skatt betalt av datterdatterselskap reduseres fra 25 pst. til 10 pst.
- Gjeldende regel om at fradrag for skatt på tidligere års overskudd fordeles utover de aktu-

Tabell 13.1 Eksempel på beskatning av utbytte fra utenlandsk datterselskap til selskaper og fysiske personer hjemmehørende i Norge

	Danmark	Sverige	Finland
Selskapskattesats	30 pst.	28 pst.	29 pst.
Kildeskatt på utbytte til Norge (< 10 pst eierandel)	0 pst.	0 pst.	0 pst.
Kildeskatt på utbytte til Norge, fysisk person eier < 10 pst. eierandel.	15 pst.	15 pst.	15 pst.
<i>Utbytte til fysisk person, eller når morselskapet eier < 10 pst.</i>			
Skattegrunnlag	100,0	100,0	100,0
Selskapskatt i vertsland	30,0	28,0	29,0
Utbyttebeløp fra datterselskap	70,0	72,0	71,0
Kildeskatt på utbytte	10,5	10,8	10,7
Utbyttebeløp etter selskaps- og kildeskatt	59,5	61,2	60,4
Utbytteskatt på aksjonærens hånd	19,6	20,2	19,9
Kreditfradrag for kildeskatt	-10,5	-10,8	-10,7
Fradrag for underliggende selskapsskatt	0,0	0,0	0,0
<i>Samlet gjennomsnittsskatt</i>	<i>49,6</i>	<i>48,2</i>	<i>48,9</i>
<i>Utbytte hvor morselskap eier > 10 pst.</i>			
Skattegrunnlag	100,0	100,0	100,0
Selskapskatt i vertsland	30,0	28,0	29,0
Utbyttebeløp fra datterselskap	70,0	72,0	71,0
Kildeskatt på utbytte	0,0	0,0	0,0
Utbyttebeløp etter selskaps- og kildeskatt	70,0	72,0	71,0
Skattepliktig beløp i Norge	97,2	100,0	98,6
Selskapsskatt i Norge	27,2	28,0	27,6
Fradrag for underliggende selskapsskatt	27,2	28,0	27,6
Maksimalt kreditfradrag	27,2	28,0	27,6
Netto skatt til Norge	0,0	0,0	0,0
<i>Samlet gjennomsnittsskatt</i>	<i>30,0</i>	<i>28,0</i>	<i>29,0</i>

¹ Den effektive skattesatsen reduseres til 26,37 pst. i Sverige dersom man benytter muligheten til 20 prosents avsetning til periodiseringsfond.

² For Sveits gis det kun fradrag for underliggende selskapsskatt dersom det norske morselskap eier mer enn 25 pst. av aksjene i datterselskapet.

elle år, erstattes av en regel om at fradraget gjøres i den eldste krediterbare skatten først.

- Vilkåret om at eierkravet er oppfylt ved utgangen av året utbytte utdeles, erstattes av et krav om at eierkravet må ha vært oppfylt i to år for krav om kredit i år da eierandelen reduseres til under eierkravet.
- Regelen om at det bare kan gis fradrag for skatt betalt til datterselskapets hjemland, utvides slik at det også kan gis fradrag for skatt betalt til Norge.

I tillegg ble det foreslått en rekke lovtekniske end-

ringer med sikte på å gjøre regelverket enklere å forstå.

Også andre bestemmelser er vurdert i høringsnotatet uten at det er foreslått endringer. Dette gjelder bl.a. fradrag for skatt betalt i tredjeland og skatt betalt av selskaper lenger ut enn datterdatterselskaper. Begrunnelsen for ikke å foreslå endringer på disse punktene, er i første rekke de ligningstekniske hensyn.

13.2.3 Regler for skattlegging av utbytte i andre land

I andre land varierer det om man bruker fordelings-

metoden eller kreditmetoden ved skattlegging av utbytte fra datterselskap i utlandet.

13.2.3.1 *Storbritannia*

Et britisk selskap som direkte, indirekte eller sammen med et morselskap kontrollerer 10 prosent eller mer av stemmerettighetene i et utenlandsk selskap, har rett til kredit for underliggende selskapsskatt betalt av det utenlandske datterselskapet.

Det er ingen begrensning på hvor mange ledd det kan være mellom mottaker av utbyttet og det utdelende selskapet. Det holder at hvert av selskapene i den eventuelle kjeden av selskaper mellom det mottakende og det utdelende selskapet oppfyller kravet om å ha minst 10 pst. av stemmene i det neste selskapet i kjeden. Ettersom kravet til andel av stemmene gjelder i hvert ledd, er indirekte eierskap irrelevant. Det stilles ingen andre vilkår for fradrag. Således er det ikke noen begrensning i forhold til hvor det utdelende selskapet kan være hjemmehørende i. Krediteringsmulighetene er heller ikke begrenset til skatter i det landet selskapene er hjemmehørende. Både skatter i Storbritannia og i tredjeland kan krediteres. For utbytter betalt etter 26. november 1996, gjelder det en regel om at der andelen i et selskap i et høyskatteland er ervervet gjennom et selskap i et annet (lavskatte-)land for å øke krediteringsmulighetene for skatten i høyskattelandet, gis kun kredit for selskapsskatten i høyskattelandet med inntil britisk selskapsskattesats.

Ved beregningen av kreditfradraget tas det utgangspunkt i den skatten som er betalt av det overskuddet som kan utbetales som utbytte (regnskapsmessig overskudd). Det gis også kredit for skatt betalt av tilbakeholdt overskudd. Ubenyttet kreditfradrag kan verken framføres eller tilbakeføres. Det tas også hensyn til skatt betalt i et tredje land ved beregningen av kreditfradraget.

13.2.3.2 *USA*

Amerikanske selskaper kan kreve kreditfradrag for underliggende selskapsskatt, dersom det amerikanske selskapet eier minst 10 pst. av de stemmeberettigede aksjene i et utenlandsk selskap. Det kan også kreves kredit for skatt betalt av datterdatterselskap og selskap eiet av datterdatterselskapet. Selskapene må da eies med minst 10 pst. i hvert ledd, likevel slik at hvert selskap i eierrekken må eies indirekte av det amerikanske selskapet med minst 5 pst.

Der selskapet har mer enn 50 pst. av aksjene i et utenlandsk selskap, blir det regnet som en "con-

trolled foreign corporation" (CFC). Da skattlegges det amerikanske selskapet direkte for sin andel av inntekten til det utenlandske selskapet, samtidig som det gis kredit for skatt som er betalt av det utenlandske selskapet av denne inntekten.

Kreditfradraget for det enkelte året kan ikke overstige den amerikanske skatten som ville blitt pålagt den utenlandske inntekten (den inntekten som har sin kilde i utlandet). Inntekten fastsettes ved denne beregningen etter amerikanske skatteregler.

For å motvirke misbruk av reglene om kredit for underliggende selskapsskatt ved at skatt på utbytte fra høyskatteland krediteres bort på grunnlag av utbytte fra lavskatteland, gjelder det en "per item"-begrensning, slik at maksimalt kreditfradrag beregnes atskilt for utbytter fra ulike selskap.

Det er også gitt regler om "alternative minimum tax", forhindrer at blant annet kreditreglene brukes til å vesentlig redusere skatteplikten i USA. Videre er det gitt regler som skal forhindre at skattyteren gjør inntekt med kilde i USA om til inntekt med kilde i utlandet.

13.2.3.3 *Tyskland*

Tyskland har endret sine regler, slik at utbytte fra utenlandsk selskap til tysk selskap fra 1. januar 2002 er unntatt fra beskatning uavhengig av om det utdelende selskapet er hjemmehørende i et skatteavtaleland eller, ikke og uavhengig av størrelsen på aksjeposten. Imidlertid inntektsføres 5 pst. av utbyttet for sjablonmessig å utlikne kostnader som morselskapet har fått fradrag for, men som er knyttet til den utenlandske aksjeposten.

Fra 1. januar 2002 blir også gevinst ved salg av aksjer i utenlandsk selskap skattefri, uavhengig av størrelsen på aksjeposten (tidligere minst 10 pst.), så lenge aksjene har vært eid i minst 1 år ved salget. Fradragsretten for tap er tilsvarende begrenset.

13.2.3.4 *Frankrike*

Franske selskaper er i utgangspunktet globalskattepliktige for mottatt utbytte. Dobbeltbeskatning søkes unngått ensidig for morselskaper ved at 95 pst. av mottatt utbytte unntas fra beskatning. Inntektsføringen av 5 pst. av utbyttet gjøres for å sjablonmessig utlikne kostnader som morselskapet har fått fradrag for, men som er knyttet til den utenlandske investeringen. Alternativt kan det bygges på faktiske kostnader, dersom disse er mindre.

Ved videreutdeling må selskapet betale *pre-compte* på den delen av utbyttet som ble unntatt fra

skatt, for at mottakeren skal få godtgjørelse ("avoir fiscal"), som er på 50 pst. av mottatt utbytte. Det gis ved betalingen av *precomte* kredit for kildeskatt til det landet datterselskapet er hjemmehørende i, men ikke for selskapsskatt. Det betales ikke *precomte* ved utbytteutdeling til utenlandsk aksjonær ettersom denne heller ikke får godtgjørelse (unntatt i sjeldne tilfeller etter skatteavtale).

Dersom mottakeren ikke er et morselskap, skattlegges utbyttet oppgrosset for kildeskatt, og det gis kredit for kildeskatt på utbyttet. Det gis ikke kredit for underliggende selskapsskatt.

Som morselskap regnes selskap som eier over 5 pst. av kapitalen i et annet selskap. Det kreves at posten er eid eller forblir eid i minst 2 år.

Etter franske skatteregler kan franske holdingselskaper som eier aksjer i utenlandske selskaper, velge å skattlegges etter et eget regelsett. Holdingselskapet slipper å betale *precomte* ved videreutdeling, og aksjonærene i holdingselskapet får ikke godtgjørelse. Derimot får aksjonærene i holdingselskapet kredit for den utenlandske skatten. Vilkårene for at selskapet skal regnes som et holdingselskap er blant annet knyttet til hvilke typer aksjer det eier og hva inntekten til selskapet består i.

Det finnes muligheter for å bli skattlagt for globalinntekten, men det er få som benytter denne muligheten. Både ved eventuell skattlegging av globalinntekten og ved tilordning av inntekt etter CFC-lovgivningen, gis det kredit for skatt betalt i utlandet.

13.2.3.5 Sverige

I Sverige er utbytte fra utenlandsk datterselskap skattefritt hos mottaker, dersom mottaker eier 25 pst. eller mer av stemmerettene i selskapet. Lavere eierandel aksepteres dersom det sannsynliggjøres at eie av aksjene "betingas av verksamhet som bedrives av foretaget eller av foretag som med hänsyn til äganderättsförhållanden eller organisatoriska förhållanden kan anses stå det nära".

Kravet om 25 pst. av stemmene eller at aksjene på annen måte er forretningsrelaterte, er det samme som gjelder for unntak fra skatteplikt for utbytte fra svensk selskap.

I tillegg er det et vilkår at datterselskapets inntekt er beskattet i hjemlandet med en skatt som er sammenliknbar med den svenske skatten som ville ha blitt iliknet på en tilsvarende inntekt. Den utenlandske skatten anses som sammenliknbar med den svenske dersom den er minimum 15 pst. For å avgjøre om skatten er minimum 15 pst., skal inntekten fra det utenlandske selskapet beregnes etter svenske skatteregler.

Dersom det utenlandske datterselskapet er hjemmehørende i en stat Sverige har inngått skatteavtale med og selskapets inntekter kommer fra såkalt "normalbeskattet" virksomhet i avtaleland eller Sverige, anses den betalte skatten som sammenliknbar med den svenske skatten.

Der eierkravene er oppfylt, men skattenivået ikke er sammenliknbart, er inntekten skattepliktig i Sverige. Da unngås dobbeltbeskatning ved bruk av en forenklet kreditmetode. Denne går ut på at det i tillegg til kredit for kildeskatt gis kredit på 13 pst. av brutto utbytte. Overskuddskredit kan framføres i inntil 3 år.

Det gjelder særlige regler for utbytte fra andre EU-land. Eierkravet vurderes ikke ut fra stemmerett, men ut fra andel av selskapets kapital. Videre gjelder unntaket fra skatteplikt også for utbytte av aksjer som ikke er forretningsrelaterte ("inventory assets").

13.2.3.6 Danmark

Danske selskaper kan skattefritt motta utbytte fra så vel hjemmehørende som utenlandske datterselskaper, når det mottakende selskapet eier minst 20 pst. av aksjekapitalen i en sammenhengende periode på minst ett år.

Utbytte fra næringsaksjer og fra finansielle selskaper som er hjemmehørende i lavskatteland, er likevel skattepliktig inntekt for danske selskaper og skattlegges med den alminnelige selskapskattesatsen på 30 pst. Dette gjelder imidlertid ikke dersom selskapet direkte eller indirekte har eid minst 25 pst. av aksjekapitalen i datterselskapet, eller direkte eller indirekte rådet over mer enn 50 pst. av stemmene i datterselskapet uavbrutt siden aksjene ble ervervet eller i en sammenhengende periode på minst 3 år før beslutningen om utdeling av utbyttet.

Utbytte som ikke oppfyller vilkårene for skattefrihet, medregnes i den skattepliktige inntekten med 66 pst., og med mulighet for kredit for eventuell utenlandsk kildeskatt. Danmark gir i motsetning til Norge ikke kredit for underliggende selskapsskatt.

I tillegg har Danmark CFC-regler som medfører at et utenlandsk datterselskaps finansielle inntekt medregnes ved skattleggingen av det danske morselskapet, hvis:

- Datterselskapet skattlegges vesentlig lavere enn etter danske regler, det vil si at datterselskapets faktiske skatten i utlandet er mindre enn $\frac{3}{4}$ av den danske skatt på samme inntekt, og
- mer enn $\frac{1}{3}$ av datterselskapets skattepliktige

inntekt beregnet etter danske regler er av finansiell karakter, f.eks. renter, utbytter eller royalties.

- CFC-beskatningen gjelder kun selskaper som direkte eller indirekte eier minst 25 pst. av aksjekapitalen i datterselskapet eller direkte eller indirekte råder over mer enn 50 pst. av stemmene i datterselskapet. Vurderingen etter CFC-reglene er en årlig vurdering. Det gjelder dessuten en dispensasjonsadgang for selskaper som driver forsikrings- eller bankvirksomhet i utlandet.

13.2.3.7 Finland

Utbytte et finsk selskap mottar fra et utenlandsk selskap kan unntas fra beskatning hvis det foreligger en skatteavtale mellom Finland og det landet det utdelende selskapet er hjemmehørende i, og hvis det er en skatteavtale med virkning fra 1. januar 1995 eller senere. Unntaket gjelder hvis:

- det hjemmehørende selskapet eier minst 10 pst. av stemmene i det utdelende selskapet, eller
- det hjemmehørende selskapet direkte eier minst 25 pst. av kapitalen i det utdelende selskapet.

Det er ikke noe krav om eiertid.

Skatteavtaler som har virkning fra 1. januar 1995 inneholder bestemmelser som svarer til skattefritaket etter intern rett. Finland har skatteavtaler med alle EU-medlemsstatene.

Hvis utbytte mottatt fra utlandet ikke er unntatt fra beskatning etter de nevnte reglene, inkluderes utbytte i selskapets totale inntekter og skattlegges etter den ordinære selskapsskattesatsen. Det gis kredit for skatten betalt i utlandet, men ikke for underliggende selskapsskatt.

13.2.4 Dobbelbeskatning og nøytralitet

13.2.4.1 Innledning

Internasjonal dobbelbeskatning kan hemme investeringer over landegrensene og en optimal internasjonal allokering av investeringer. Det er derfor alminnelig enighet om at slik dobbelbeskatning bør unngås. Det er i de fleste land gjennomført tiltak for å motvirke dobbelbeskatning, enten gjennom interne regler eller gjennom skatteavtaler. Det er i hovedsak tre måter å kompensere dobbelbeskatning på:

- Fordelingsmetoden innebærer at inntekten kun er skattpliktig til ett av landene, og det må avta-

les hvem som har beskatningsretten til denne inntektsposten.

- Kreditmetoden innebærer at en inntektspost kan beskattes i begge land, men at skattyter kan kreve fradrag i skatt i hjemlandet for betalt skatt i utlandet. I Norge er kreditfradraget begrenset til det laveste av den beregnede norske skatten på den samlede utenlandsinntekten, og det beløpet som faktisk er betalt i skatt i utlandet. Kreditmetoden vil generelt gi en større skattebelastning enn fordelingsmetoden, dersom beskatningen i det landet datterselskapet er hjemmehørende har en lavere beskatning enn Norge.
- En tredje metode som innebærer en viss grad av dobbelbeskatning er fradragsmetoden. Betalt kildeskatt og underliggende selskapsskatt i utlandet betraktes da som en kostnad som kommer til fradrag i inntektsgrunnlaget i hjemlandet. Fradragsmetoden innebærer en optimal allokering av investeringene sett fra investerlandet, men ikke fra et globalt synspunkt.

Når en skal vurdere hvilken metode en skal anvende for å unngå dobbelbeskatning av utbytte som norske selskaper mottar fra utlandet, bør en ta stilling til:

- Om det er hensynet til global effektivitet i investeringer og sparing som skal ivaretas, eller om en skal begrense seg til et mål om nasjonal effektivitet.
- Hvordan de ulike modellene ivaretar målet om å unngå dobbelbeskatning.
- I hvilken grad de ulike modellene beskytter skattegrunnlagene.
- De administrative egenskapene ved modellene.

Nedenfor gis en vurdering av disse fire hensynene

13.2.4.2 Prinsipiell vurdering av kapitaleksportnøytralitet og kapitalimportnøytralitet

I et globalt perspektiv er det samfunnsøkonomisk optimalt at investeringene lokaliseres slik at den marginale avkastningen før skatt er den samme i alle land (kapitaleksportnøytralitet). Effektivitet i sparingen mellom land tilsier på den annen side at avkastningen etter skatt bør være den samme i alle land (kapitalimportnøytralitet).

Effektivitet i investeringene oppnås dersom alle land konsekvent benyttet residensprinsippet i skattleggingen, og det ikke ble ilagt skatter i kildelandet, eventuelt at disse ble fullt ut kreditert i hjemlandet. Med varierende skattesats mellom landene, vil imidlertid avkastningen etter skatt vari-

Boks 13.1 Effektiv skatt ved beskatning av utenlandsinntekt

I figuren illustreres hvordan den effektive skatten på en utenlandsinvestering avhenger av hvilken metode som benyttes for å unngå dobbelbeskatning, og den effektive skattesatsen i utlandet. Den effektive skattesatsen i utlandet T_u kan skrives som følgende uttrykk:

$$T_u = \tau_s + \tau_k (1 - \tau_s)$$

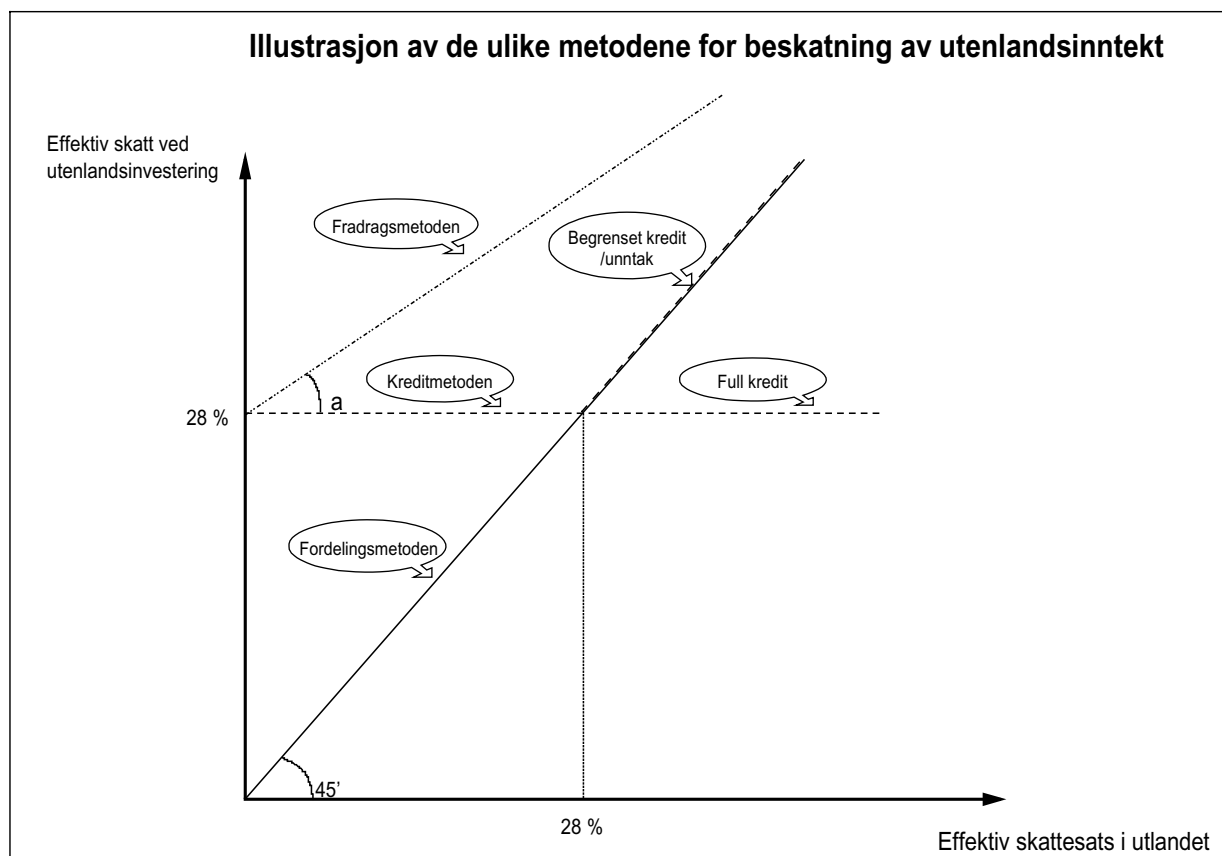
der τ_s er selskapsskattesatsen i utlandet, og τ_k er kildeskattesatsen. Den effektive skatten ved *fradragsmetoden* blir:

$$T = \tau_n (1 - T_u) + T_u$$

der T er den effektive skatten på investeringen og τ_n er skattesatsen i Norge. Ved *fordelingsmetoden* blir den effektive skattesatsen lik skatten i utlandet, T_u , og ved *full kredit* lik skatten i Norge τ_n . Ved en *begrenset kreditmetode* blir den effektive skatten lik skatten i utlandet dersom $T_u > \tau_n$. Helningen til linjen som illustrerer fradragsmetoden (a), er gitt ved:

$$\frac{\partial T}{\partial T_u} = 1 - \tau_n$$

Arealet som sikrer unngåelse av dobbeltbeskatning er representert ved summen av arealet under linjen som representerer kreditmetoden og linjen som representerer fordelingsmetoden. Vi ser at linjen som representerer fradragsmetoden ligger utenfor dette området.



Figur 13.1

ere, og en oppnår ikke effektivitet i konsumet på grunn av en inoptimal sammensetning av sparingen. Motsatt vil kildeprinsippet lede til at kapitalavkastningen etter skatt utjevnes mellom land, slik at en får en effektiv fordeling av sparing mellom land. Dersom skattesatsene varierer mellom landene, vil marginalavkastningen før skatt i produksjonene være forskjellig i ulike land. Dermed vil kildeprinsippet ikke lede til en effektiv fordeling av investeringene.

Dersom det legges et rent nasjonalt perspektiv til grunn, vil det være samfunnsøkonomisk optimalt at det investeres i hjemlandet inntil avkastningen før skatt hjemme er lik avkastningen *etter* en eventuell kildeskatt i utlandet. Dette kan forklares med at man i et nasjonalt perspektiv bare tar hensyn til den investeringsavkastningen som tilfaller hjemlandet, og ikke det som tilfaller en utenlandsk stat i form av skatt. Dette vil være det samme som å betrakte skatt betalt i utlandet som en kostnad, på lik linje med andre produksjonskostnader. Da vil det være optimalt å beskatte etter residensprinsippet, men gi inntektsfradrag for skatt betalt i utlandet.

Hvilket nøytralitetsbegrep en skal legge til grunn for et skattesystem, er derfor delvis avhengig av om en sikter mot nasjonal eller global effektivitet. Hvis det siste er målet, må en også ta stilling til om en mener investeringsnøytralitet eller sparenøytralitet er viktigst. Valget mellom en kreditmetode/fradragsmetode (som gir investeringsnøytralitet) eller en fordelingsmetode (som gir sparenøytralitet) følger igjen av dette. Hvis en ønsker investeringsnøytralitet avhenger valget mellom en kreditmetode eller en fradragsmetode av om en ønsker en optimal global allokering av investeringer, eller om en ønsker å maksimere nasjonal velferd.

Boks 13.1 illustrerer hvordan den effektive beskatningen av utenlandsinntekter avhenger av den valgte metoden for å unngå dobbeltbeskatning, og den formelle skattesatsen i utlandet. Alle metodene på nær fradragsmetoden forhindrer dobbeltbeskatning.

13.2.4.3 *Hvor godt ivaretar de ulike metodene hensynet til nøytralitet?*

Kreditmetoden

En ideelt fungerende kreditmetode der morselskap i Norge får fradrag for kildeskatt betalt i utlandet og skatt betalt på overskudd i det utenlandske datterselskapet, ivaretar hensynet til kapitaleksportnøytralitet. Dette tilsvarer området under linjen som

representerer full kredit i figuren i boks 13.1. Det er imidlertid på det rene at reglene i skatteloven § 16-30 flg. har begrensninger som gjør at økonomisk dobbeltbeskatning unngås i mindre grad i internasjonale forhold enn ved utbytteutdelinger mellom norske selskaper. Gjeldende kreditregler innebærer at norske skattytere ikke får fradrag for skatt betalt i utlandet som overstiger skatt betalt i Norge. Begrensningene i kreditmetoden medfører at norske investorer ikke står overfor samme effektive skattesats ved investeringer i utlandet som hjemme. Øvrige begrensninger er kravet om 25 prosent eierandel i datterdatterselskap, at det ikke gis kredit for skatt betalt til tredjeland (herunder at datterdatterselskap må være i samme land som datterselskapet), og at kredit er begrenset til to eierledd.

Begrensningene i kreditmetoden betyr at samme investering kan gi høyere skattebelastning om den gjøres i utlandet enn i Norge. De gjeldende reglene sikrer derfor ikke nøytralitet. Det de sikrer, er at investering ute ikke stilles bedre enn investeringer i Norge.

Det er imidlertid bare reglene om maksimalt kreditfradrag som er materielt begrunnet. Jo større grad av kompensasjon skattyter vil få i hjemlandet for betalt kildeskatt, desto sterkere incentiver vil utenlandske skattemyndigheter ha til en høy skattlegging av denne typen kapitalinntekter fordi skatten finansieres av investorens hjemland, og ikke investoren selv. De øvrige begrensningene i kreditreglene er i hovedsak begrunnet ut i fra administrative hensyn.

Fordelingsmetoden

Fordelingsmetoden i en rendyrket form vil ivareta hensynet til kapitalimportnøytralitet og vil fullt ut hindre dobbeltbeskatning. Dette representeres ved området under 45-graders linjen i figuren i boks 13.1. En rendyrket fordelingsmetode vil imidlertid kunne medføre at utbyttet overhode ikke skattlegges, eller i hvert fall skattlegges med en sats som er langt lavere enn satsen i landet morselskapet er hjemmehørende i. Mange land som anvender fordelingsmetoden, har av den grunn innført begrensninger på hvilke utbytter som kan tas hjem "skattefritt". For eksempel stilles det vilkår om at datterselskapets inntekt er beskattet i hjemlandet med en skatt som er sammenliknbar med skatten som ville ha blitt iliknet på en tilsvarende inntekt i morselskapets hjemland. I enkelte EU-land er fordelingsmetoden begrenset til å gjelde utbytte fra andre EU-land. Fordeling anvendes her som en metode for å oppfylle EUs "Mor-datter direktiv" (Council Direc-

tive 90/435/EEC), som skal hindre dobbeltbeskatning av utbytte fra datterselskap i andre medlemsstater enn der morselskapet er hjemmehørende. Etter direktivet kan det ikke pålegges noen kilde-skatt på utbyttet i den staten datterselskaper er hjemmehørende i. Videre skal den staten morselskapet er hjemmehørende i enten unnlate å skatlegge utbytte, eller gi kredit for underliggende selskapskatt som er betalt av datterselskapet. EU-land som benytter fordelingsmetoden kombinerer denne gjerne med en sjablonmessig inntektsføring av utbytte på 5 pst., som skal svare til morselskaps utgifter knyttet til forvaltningen av eierandelen i datterselskapet.

Hvor godt fordelingsmetoden vil ivareta hensynet kapitalimportnøytralitet, vil være avhengig av eventuelle begrensninger i ordningen. I prinsippet kan ordningen bli så stram at den ikke lenger ivaretar dette hensynet, men blir en metode for å sørge for at investeringer ute ikke stilles bedre enn investeringer i hjemlandet.

Fradragsmetoden

Fradragsmetoden innebærer at det skattepliktige overskuddet fra et norskeid selskap til fordeling på norske eiere skal være det konsoliderte resultatet, med fradrag for all skatt (kildeskatt og selskapskatt) betalt i utlandet. Gitt at kapitalbeskatningen er nøytral i hjemlandet, oppnår man på denne måten en effektiv allokering av investeringer sett fra et nasjonalt synspunkt. En norsk investor vil da investere i Norge inntil avkastningen på marginen er den samme før skatt i Norge som etter skatt i utlandet. Eventuell meravkastning på utenlandsinvesteringer før utenlandsk skatt, vil ikke være inkludert i effektivitetsbegrepet. Denne metoden gir derfor ikke en optimal allokering av investeringer i et globalt perspektiv. Metoden innebærer internasjonal dobbeltbeskatning, og er ikke i tråd med OECDs anbefalinger.

13.2.4.4 Administrative egenskaper ved de ulike metodene

Ved valg av metode for å unngå dobbeltbeskatning, må en avveie hensynet til skattyter, som kan tilsi svært vidtrekkende regler for å sikre god treffsikkerhet, mot de administrative hensynene. Sentrale administrative/ligningstekniske hensyn vil være hensynet til ligningsmyndighetenes arbeidsbyrde og kontrollmuligheter, samt om reglene lar seg innpasse i et system med maskinell ligning. For skattyterne vil valg av metode ha betydning for de

pliktene som pålegges for eksempel dokumentasjonsplikt.

Når det gjelder dagens kreditregler er det lagt betydelig vekt på administrativ og ligningsteknisk gjennomførbarhet. Med unntak for regelen om maksimalt kreditfradrag, er begrensningene i kreditreglene i hovedsak begrunnet ut i fra administrative hensyn. Likevel oppfattes kreditreglene som kompliserte og tidkrevende både for skattytere og ligningsmyndigheter. På den annen side vil forenklinger svekke regelverkets treffsikkerhet. Hvor stor vekt en vil legge på hensynet til nøytralitet og treffsikkerhet, vil med andre ord få betydning for de administrative egenskapene ved kreditmetoden.

Fordelingsmetoden er i utgangspunktet en administrativt enkel modell. De forenklingene en slik modell kan bidra til, vil imidlertid raskt reduseres dersom det legges inn begrensninger i modellen.

Fradragsmetoden er også en administrativt enkel modell. Bevisbyrden for betalt skatt i utlandet ligger på skattyter.

13.2.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Formålet med regler på dette området er å hindre dobbeltbeskatning. Dette kan helt eller delvis oppnås gjennom ulike metoder, avhengig av hvilke andre hensyn en ønsker å ivareta. Ut fra ønsket om å unngå dobbeltbeskatning, anser utvalget det som uheldig å innføre en fradragsmetode, jf. avsnitt 5.3.5. Slik utvalget ser det, bør enten fordelingsmetoden eller en mer vidtgående kreditmetode vurderes opp mot den gjeldende kreditmetoden. I avsnitt 5.3.5 anbefaler utvalget at en bør ha som siktemål å sikre en mest mulig effektiv allokering av investeringer, noe som isolert sett tilsier en kreditmetode framfor en fordelingsmetode.

Ulik skattebelastning på kapitalinntekter oppjent hjemme og i utlandet, vil kunne vri investorens beslutninger om hvor investeringen eller sparingen skal lokaliseres. Dagens kreditmetode innebærer en favorisering av investeringer i Norge, både på grunn av begrensninger knyttet til tidspunktet for fradrag og begrensninger knyttet til størrelsen på selve fradraget. Selv om kreditmetoden hindrer dobbeltbeskatning i tilfeller der det også gis kredit for underliggende selskapskatt, sikrer den ikke kapitaleksportnøytralitet fullt ut. I den grad begrensningene i kreditfradraget gjør seg gjeldende, vil den effektive skattebelastningen på en utenlandsinvestering være forskjellig fra en investering foretatt i Norge, og den vil variere avhengig av hvilket land det investeres i. En kreditme-

tode som sikrer full likebehandling av investeringer hjemme og ute, krever imidlertid at en opphever regelen om maksimalt kreditfradrag. Det vil i så tilfelle kunne føre til et betydelig tap av skatteinntekter over tid.

Utvalget vil i denne sammenhengen peke på at den samfunnsøkonomiske gevinsten knyttet til kapitaleksportnøytralitet består i at produksjonsmidlene får en effektiv *internasjonal* allokering. En slik gevinst kan vanskelig måles eller planmessig fordeles mellom land. En slik gevinst vil også være vanskelig å oppnå dersom ikke landene gjensidig forplikter seg til å benytte metoder som sikrer kapitaleksportnøytralitet, hvilket ikke er tilfellet i dag. Ved vurderingen av en kreditmetode, må derfor den potensielle gevinsten avveies mot de administrative kostnadene knyttet til håndhevelse, samt i hvor stor grad man vil tape skattegrunnlag til lavskatteland ved en alternativ fordelingsmetode.

Utvalget anbefaler likevel at kreditmetoden videreføres. Formålet med å unngå dobbeltbeskatning, må imidlertid ivaretas bedre enn i dag. Dette innebærer at kreditreglene må utvides. En slik utvidet kreditmetode vil innebære økte administrative problemer. Etter utvalgets syn kan imidlertid ikke dette hensynet veie så tungt at en ikke gjennomfører utvidelser som vil gi mer treffsikre regler.

Begrensningen knyttet til det maksimale kreditfradraget – det vil si at fradraget er begrenset til hva norsk skatt på tilsvarende inntekt vil utgjøre – er materielt begrunnet. Uten begrenset kreditering, vil det enkelte land kunne ha sterke motiver til å skattlegge utlendingers inntekt høyere, med visshet om at vedkommende selskap likevel får tilbakebetalt denne skatten av myndighetene i hjemlandet. En høy skatt på investeringer foretatt av utlendinger, ville dermed ikke påvirke beslutningen om lokalisering, idet de utenlandske investorene får refundert skatten fullt ut hjemme. Ved å sette kildeskatten på utenlandske investeringer høyt, kan dermed landet kostnadsfritt sikre seg en «overføring» fra investorens hjemland. Etter utvalgets syn bør det derfor fortsatt være en slik begrensning knyttet til kreditfradraget, og utvalget viser til at de fleste andre land har tilsvarende regler.

De øvrige begrensningene i kreditreglene for underliggende selskapsskatt er som tidligere nevnt administrativt begrunnet. Fordi en har ansett reglene som kompliserte, har en valgt å avgrense anvendelsesområdet for reglene. Reglene innebærer imidlertid at en ikke oppfyller målet om å unngå dobbeltbeskatning. Etter utvalgets oppfatning bør det derfor foreligge svært tungtveiende administrative hensyn for å sette slike begrensninger.

I Finansdepartementets høringsnotat ble følgende forslag fremmet:

- Kravet om eierandel for fradrag for skatt betalt av datterdatterselskap reduseres fra 25 til 10 pst.
- Gjeldende regel om at fradrag for skatt på tidligere års overskudd fordeles utover de aktuelle år, erstattes av en regel om at fradraget gjøres i den eldste krediterbare skatten først.
- Vilkåret om at eierkravet er oppfylt ved utgangen av året utbytte utdeles, erstattes av et krav om at eierkravet må ha vært oppfylt i to år for krav om kredit i år da eierandelen reduseres til under eierkravet.
- Regelen om at det bare kan gis fradrag for skatt betalt til datterselskapets hjemland, utvides slik at det også kan gis fradrag for skatt betalt til Norge.

Utvalget støtter disse forslagene. Etter utvalgets syn er det imidlertid nødvendig å utvide kreditreglene ytterligere:

- Det bør innrømmes fradrag for underliggende selskapsskatt i flere ledd enn datter- og datterdatterselskap.
- Regelen om at det bare kan gis fradrag for skatt betalt til datterselskapets hjemland bør utvides slik at det også kan gis fradrag for skatt betalt til tredjeland.
- Regelen om fradrag for underliggende selskapsskatt betalt av datterdatterselskap bør utvides slik at det gis fradrag for slik skatt også når datterselskap og datterdatterselskap er hjemmehørende i ulike land.

Utvalget antar at de økte administrative kostnadene en slik utvidet og mer treffsikker kreditmetode medfører, i noen grad kan avhjelpest ved at det innføres en begrenset fordelingsmetode som et supplement til en generell kreditmetode. Etter utvalgets syn bør en slik fordelingsmetode kun anvendes for enkelte opplistede land, som har et skattenivå på samme nivå som i Norge. En begrenset fordelingsmetode kan gjøres gjeldende i de tilfellene der resultatet vil bli om lag det samme med en fordelingsmetode som med utvalgets forslag til kreditmetode. Fordelen med en slik liste er at anvendelsesområdet for kreditreglene reduseres, uten at en trenger å foreta en konkret og individuell vurdering av hvilken metode som skal anvendes for den enkelte skattyter. Videre vil fordelingsmetoden som nevnt ikke gi noe vesentlig annet resultat enn kreditmetoden i tilfeller der skattesatsen i utlandet er 28 pst. eller høyere.

Kreditmetoden skal sikre at utbytte fra andre

land skattlegges med 28 pst. Enkelte EU-land har så liberale skatteregler både for utbytte inn til landet og ut av landet, at det i praksis vil være mulig for norske selskaper å omgå hovedregelen om kredit ved å etablere et mellomliggende selskap i et av disse landene. En eventuell liste bør derfor ikke inneholde alle EU-land. Utvalget antar at det er uproblematisk med en slik forskjellig behandling så lenge landene på listen har skatteregler som medfører at utbyttet har blitt skattlagt på norsk nivå. En slik liste vil ikke bryte med formålet med kreditmetoden. Det er imidlertid mer usikkert om en kan innføre fordelingsmetoden for utbytter fra EU-land med et noe lavere skattenivå enn det norske, mens kreditmetoden anvendes for utbytter fra land der forskjellen i skattenivå er mer betydelig.

13.3 Nærmere om omorganisering av selskaper over landegrensar

13.3.1 Innledning

Etter skatteloven §§ 11-1 flg. kan fusjon og fisjon av norske selskaper gjennomføres uten at transaksjonen utløser umiddelbare skattekonsekvenser for selskapene eller eierne. Det er et vilkår at det er kontinuitet på de skattemessige verdiene både på selskaps- og aksjonærnivå. Bestemmelsen gjelder for aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og likestilte selskaper, samt deltakerlignede selskaper. I den videre omtalen brukes i hovedsak begrepene selskap og aksjonær.

Mange selskapsomorganiseringer involverer både selskaper hjemmehørende i Norge og selskaper hjemmehørende i utlandet. Etter skatteloven § 11-1 gjelder skattefriheten ved fusjon og fisjon bare dersom alle selskaper som deltar i fusjonen eller fisjonen, er hjemmehørende i Norge. Dette medfører blant annet at en fusjon hvor et norsk aksjeselskap blir fusjonert inn i et utenlandsk selskap, vil utløse beskatning både for det norske selskapet og for de norske aksjonærene. Tilsvarende vil en fusjon eller fisjon mellom utenlandske selskaper med norske eierinteresser, utløse skatteplikt til Norge for aksjonærer som er skattepliktige hit. Konserndannelser over landegrensen ved bytte av aksjer i selskaper hjemmehørende i Norge mot aksjer i selskap hjemmehørende i utlandet, vil også utløse beskatning på de norske aksjonærenes hender. Slike omorganiseringer kan i dag ikke gjennomføres skattefritt med henvisning til de generelle skattereglene om fusjon og fisjoner, men det er mulig å søke Finansdepartementet om skattelempning etter skatteloven §§ 11-20 flg.

I dette avsnittet vurderer utvalget om dagens regler om skattefrie fusjoner og fisjoner mv. bør utvides til å omfatte også enkelte transaksjoner over landegrensene. I den forbindelse vurderer utvalget også om en bør lovfeste en del av den praksisen som har utviklet seg med lempning av skatteplikten gjennom enkeltvedtak fra Finansdepartementet.

13.3.2 Lempningspraksis i Finansdepartementet

Etter skatteloven § 11-22 kan Finansdepartementet samtykke i at gevinst ved avhendelse av fast eiendom, næring eller virksomhet og gevinst ved realisasjon av aksjer skal være fritatt for inntektsbeskatning, eller at gevinsten skal skattlegges etter lavere satser enn dem som er fastsatt i Stortingets og kommunestyrets skattevedtak. Betingelsen er at realisasjonen er ledd i en omorganisering eller omlegging av næringsvirksomhet med sikte på å gjøre denne mer rasjonell og effektiv. Bestemmelsen er også anvendelig for transaksjoner med virkninger over landegrensene og som utløser skatteplikt til Norge. Saksbehandlingstiden for slike søknader kan variere sterkt, og det er ikke uvanlig med tre måneders saksbehandlingstid.

Hvert år redegjør departementet for denne praksisen i forbindelse med framleggelsen av Statsbudsjettet, jf. omtale i Ot.prp. nr. 1. Nedenfor redegjør utvalget kort om vedtakspraksis angående transaksjoner over landegrensen.

Det er gitt samtykke til skattelempning for konserndannelse ved bytte av aksjer i selskap hjemmehørende i Norge mot aksjer i selskap hjemmehørende i utlandet. Det settes vilkår om kontinuitet på skattemessige verdier av det overførte på aksjonærnivå. I tillegg settes det vilkår som anses nødvendig for å sikre det norske skattefundamentet, for eksempel ved at gevinster ved senere realisasjon av aksjene blir skattepliktig til Norge uten fradrag for eventuell skatt betalt i utlandet. I 2000 ble 16 av 23 søknader innvilget, mens det for 2001 ble gitt lempning i 12 av 17 saker. Når det gjelder saker som ble avslått, var begrunnelsene i hovedsak at det ikke var påvist tilstrekkelig rasjonaliserings- eller effektiviseringsgevinster som følge av transaksjonen, at det ble ytet kontantvederlag ut over 20 pst. av vederlaget, eller at det var søkt etter at transaksjonen var gjennomført.

Departementet uttalte i St.meld. nr. 16 (1997-98) at kravet til effektiviserings- og rasjonaliseringseffekt neppe burde tillegges avgjørende vekt ved vurdering av søknader om skattelempning for norske aksjonærer i utenlandske selskaper som sammen-

sluttes eller deles. En slik lempelig praksis har også vært lagt til grunn ved fusjonsliknende transaksjoner mellom selskaper i ulike land, blant annet overføring av aksjer i norske selskaper til utenlandske selskaper mot vederlagsaksjer. Også lovens krav om at omstendighetene i særlig grad må tale for en lempning, har i slike tilfeller blitt tilsvarende liberalt praktisert.

Det er også gitt skattelempning ved fusjon og fisjon av utenlandske selskaper, hvor de norske aksjonærene får vederlagsaksjer i det overtakende utenlandske selskapet. Det stilles vilkår om at fusjonen eller fisjonen må gjennomføres i samsvar med reglene for fusjoner og fisjoner mellom norske selskaper. Videre må skattemessige verdier på de overdratte aksjene videreføres på vederlagsaksjene. Tilbakebetalt aksjekapital ut over innbetalt aksjekapital, herunder overkurs, skal dessuten skattlegges som utbytte. Gevinst ved senere realisasjon av vederlagsaksjene vil være skattepliktig til Norge uten fradrag for ev. utenlandsk skatt. I 2000 ble 2 av i alt 3 søknader innvilget. I 2001 ble alle de fire innkomne søknadene innvilget.

Det er også gitt samtykke til skattelempning for aksjonærer som er skattepliktige til Norge, og som har deltatt i ombytte av aksjer i utenlandske selskaper som ikke har vært formelle fusjoner av selskapene. I disse tilfellene overførte de norske aksjonærene sine aksjer i et utenlandsk selskap til et annet utenlandsk selskap mot vederlag i aksjer.

Om behovet for generell gjennomgang av skattelempningssøknader når det gjelder transaksjoner over landegrensene, uttalte departementet i Ot. prp. nr. 1 (2001-2002):

”Antallet søknader om individuell skattelempning har økt fra 48 i 1999 til 50 i 2000. I 1998 var det 20 saker. Som redegjort for i den forrige meldingen til Stortinget, krever den betydelige økningen i antallet søknader de siste par år økte ressurser til behandlingen. Det foreligger behov for et generelt regelverk som i større utstrekning enn gjeldende regler dekker foretakenes behov for skatteutsettelse ved visse omorganiseringer. Etter departementets syn bør det tas sikte på en bred gjennomgang av de ulike former for omstrukturering av virksomhet. Herunder bør så vidt mulig og hensiktsmessig en harmonisering med de regler som gjelder ellers i Europa tilsiktes. Dette er imidlertid et omfattende og ressurskrevende arbeid. Noen konkret plan for dette har det ennå ikke vært mulig å legge. Forbedring av de eksisterende lempningsordninger må derfor skje kontinuerlig og uavhengig av mulige

framtidige løsninger av mer generell karakter.”

13.3.3 Fusjonsdirektivet til EU

Utvalget har ikke innhentet opplysninger om hvordan andre lands regler konkret er utformet i forbindelse med grenseoverskridende transaksjoner på dette området. Utvalget har i stedet sett nærmere på EU direktiv 90/434 av 23. juli 1990 om en felles beskatningsordning ved fusjon, fisjon, overføring av eiendeler og ombytting av aksjer vedrørende selskap i forskjellige medlemsland, heretter kalt fusjonsdirektivet.

13.3.3.1 Generelt om fusjonsdirektivet

Bakgrunnen for direktivet er at selskapsmessig omorganisering i form av sammenslutninger (fusjoner), oppdelinger (fisjon), overføring av eiendeler og ombytting av aksjeposter, kan være nødvendig for å skape et nøytralt og enhetlig indre marked. Slike transaksjoner kan i stor utstrekning gjennomføres innenfor det enkelte medlemslandets retts-systemer uten umiddelbare skattekonsekvenser for selskapene eller eierne. For å oppnå konkurransemessig nøytralitet innenfor fellesskapet, må imidlertid tilsvarende regler også gjelde ved omorganiseringer over landegrensene. Det tilstrebes skattemessig nøytralitet for de angitte transaksjonene både i det medlemslandet hvor transaksjonen gjennomføres, og i det medlemslandet hvor aksjeeierne er hjemmehørende.

Fjerning av skattemessige hindringer for selskapsmessige omorganiseringer skal etter direktivet ikke medføre endelig fritak for skattlegging. Beskatningsinteressene til de overdragende eller oppkjøpte selskapenes hjemland ivaretas ved at gevinster kan skattlegges der på et senere realisasjonstidspunkt. Det dreier seg således, som etter norsk internrett, bare om en utsettelse av skattleggingen.

Direktivet om skattemessig behandling av fusjoner mv. over landegrensene har ikke et tilsvarende selskapsrettslig motstykke innen EU-retten. I 1984 framsatte Kommisjonen et forslag til et selskapsdirektiv om internasjonale fusjoner. Forslaget er ikke vedtatt. Fusjonsdirektivets regler angående skattefrie fusjoner og fisjoner har likevel vist seg å få praktisk betydning, fordi flere EU-land har valgt å tilpasse sitt eget regelverk slik at det gis skatteutsettelse ved fusjoner og fisjoner over landegrensene innenfor EU. Andre EU-land har derimot valgt å ikke implementere enkelte av bestemmelsene i fusjonsdirektivet. Dette gjelder i hovedsak

bestemmelsene om fusjon og fisjon nevnt i artikkel 2 a og 2 b.

13.3.3.2 Nærmere om fusjonsdirektivet

Et gjennomgående trekk ved de fleste transaksjoner som direktivet omfatter, er at et selskap som er eget rettssubjekt i overdragelseslandet, omdannes til et fast driftsted (filial) av et overtakende selskap i et annet medlemsland.

Fusjonsdirektivets artikkel 1 gir reglene anvendelse for selskaper i to eller flere medlemsstater. Med selskap menes i hovedsak det som tilsvarer allmennaksjeselskap og aksjeselskap i Norge. Direktivet gjelder altså mellom selskaper i EU-land, men ikke mellom selskaper i EU-land og tredjeland. Det avgjørende er hvor selskapet er hjemmehørende, ikke hvor aksjonærene er hjemmehørende. Videre gjelder ikke direktivet for innenlandske omorganiseringer.

Viktige rammer for direktivets anvendelsesområde er fastlagt i definisjonene av visse sentrale begreper. Disse finnes i artikkel 2.

Fusjon omfatter etter artikkel 2 (a) tre typetilfeller hvor ett eller flere selskaper oppløses som selvstendig rettssubjekt og overdrar alle eiendeler og forpliktelser til et annet selskap som blir et fast driftsted (filial). Det er i alle tilfeller et vilkår at driftsenheten ikke likvideres, selv om selskapet oppløses som eget rettssubjekt. Dette betyr at eiendelene ikke omgjøres i penger, men at det tidligere selskapet, omdannet til filial, fortsetter å bestå som egen driftsenhet. De tre typetilfellene gjelder transaksjoner hvor:

- i. Ett eller flere selskap overdrar sitt innhold til et annet eksisterende selskap, mot at aksjonærene i det/de overdragende selskapene mottar aksjer i det overtakende selskapet, samt eventuelt et kontantvederlag som ikke overstiger 10 pst. av de mottatte aksjenes nominelle (pålydende) verdi.
- ii. To eller flere selskaper overfører sitt innhold til et nystiftet selskap, mot at aksjonærer i de overdragende selskapene mottar aksjer svarende til aksjekapitalen i det nystiftede selskapet, samt eventuelt et kontantvederlag som ikke overstiger 10 pst. av de mottatte aksjenes nominelle (pålydende) verdi.
- iii. Et selskap (datterselskap) overfører sitt innhold til et annet selskap som eier alle aksjer i det overdragende selskapet (morselskap). Dette innebærer en ren omdannelse fra datterselskap til filial.

For å hindre at medlemslandenes skattefundament

svekkes, må det overdragende selskaps driftsmidler og skatteposisjoner ikke flyttes ut av det overdragende selskapets hjemland. De skal bare kunne overdras til et fast driftsted som det overtakende selskapet har eller får gjennom fusjonen i det overdragende selskaps opprinnelige hjemstat. Både det overdragende selskap og aksjonærer må følge et kontinuitetsprinsipp ved beregninger av kostpris mv. på de overtatte eiendelene.

Fisjon betyr i henhold til artikkel 2 (b) at et selskap oppløses, uten at det likvideres, samtidig som det overfører sitt innhold (alle eiendeler og forpliktelser) til to eller flere eksisterende eller nystiftede selskaper, mot at aksjonærene i det overdragende selskapet mottar pro rata aksjer i de overtakende selskaper. Et eventuelt kontantvederlag må ikke overstige 10 pst. av de mottatte aksjenes nominelle (pålydende) verdi.

En fisjon i henhold til definisjonen vil medføre at alle de overtakende selskaper etter transaksjonen vil ha et fast driftsted (filial) i det overdragende selskaps hjemland som omfatter de eiendeler og forpliktelser som hvert av de overtakende selskaper har fått seg overført fra det oppløste selskap.

Betingelsen og rettsvirkningene er stort sett tilsvarende som ved fusjon, det vil si ingen beskatning av selskap eller aksjonær mot at skattemessig kontinuitet knyttet til selskap og aksjonær opprettholdes. Kontinuitetsprinsippet gjelder også her, samt at eiendeler og forpliktelser fra det overdragende selskap må knyttes til faste driftsteder til de overdragende selskaper i det overdragende selskaps hjemstat.

Overføring av eiendeler er i artikkel 2 (c) definert som en transaksjon hvor et selskap uten å oppløses overfører en eller flere deler av sin virksomhet til et annet selskap, i bytte mot aksjer i det overtakende selskapet. Den overførte delen av virksomheten videreføres som et fast driftsted for det overtakende selskapet i det medlemslandet hvor virksomheten foregår. For øvrig gjelder de øvrige betingelsene og rettsvirkningene ved fusjoner og fisjoner.

Ombytting av aksjer er i artikkel 2 (d) definert som en transaksjon hvor et selskap erverver aksjemajoritet i et annet selskap, mot at aksjonærene i det sistnevnte selskapet som vederlag mottar aksjer i det overtakende selskapet, samt eventuelt et kontantvederlag som ikke overstiger 10 pst. av de mottatte aksjenes nominelle verdi. Som resultat av en slik transaksjon, etableres et mor/datterselskapsforhold mellom de to berørte selskapene. Aksjonærene i det overdragende selskapet unngår gevinstbeskatning, men må overføre sin skattemessige kostpris til de nye aksjene.

Fusjonsdirektivets artikkel 11 åpner for at medlemsstatene kan begrense adgangen til å benytte fusjonsdirektivets alternativ dersom hovedformålet med transaksjonene er skatteunndragelse eller skattomgåelse. Ifølge den danske oversettelsen av artikkelen gjelder dette hvis transaksjonene "ikke fortages ud fra forsvilige økonomiske betragtninger såsom omstrukturering eller rationalisering af aktiviteter i de selskaber, der deltager i transaksjonen, kan dette skabe formodning om, at hovedformålet eller et af hovedformålene med transaksjonen er skattesvig eller skatteunddragelse". For å sikre at skattetilpasning ikke er det primære formålet, er det et krav i det danske systemet at transaksjonen først forelegges skattemyndighetene for kontroll.

13.3.3.3 *Forholdet mellom norsk rett og fusjonsdirektivet*

Fusjon og fisjon som er beskrevet i fusjonsdirektivets artikkel 2 (a) og (b), vill etter skatteloven § 11-1 i hovedsak ikke utløse skatteplikt dersom transaksjonene hadde skjedd mellom norske aksjeselskaper. Vilkårene i direktivet tilsvarer også i hovedsak vilkårene for skattefrihet etter skatteloven § 11-1 flg. En forskjell er at etter norsk internrett tillattes at inntil 20 pst. av vederlaget utbetales kontant.

Norsk internrett har ingen regel om skattefrihet for kjøp av avdeling til et annet selskap mot emisjon av aksjer, slik som fusjonsdirektivets artikkel 2 (c) beskriver. En fisjon-fusjon etter skatteloven §§ 11-1 flg. krever at vederlagsaksjene i det overtakende selskap utstedes til aksjonærene i det overdragende selskap, og ikke direkte til det overdragende selskap som etter fusjonsdirektivets artikkel 2 (c).

Norsk internrett har heller ikke regler for aksjebytte lik fusjonsdirektivets artikkel 2 (d). Samme resultat kan delvis oppnås ved at det overdragende og overtakende selskap fusjoneres. Aksjonærene i det overdragende selskap blir da aksjonærer i det overtakende selskap. Deretter uskilles det overtakende selskap en enhet som eget selskap som tilsvarer det overdragende selskap. Dette er både tungvint og kan være avgiftsmessig kostbart.

13.3.4 **Utvalgets vurderinger og forslag**

Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at norske bedrifter som vurderer sammenslutninger/samarbeid med utenlandske selskaper, kan stå overfor andre rammebetingelser enn selskaper i andre land. Utvalget vil peke på at norske bedrifter må søke om skattelempning dersom de skal sammenlignes med utenlandske selskaper. De involverte

norske skattyterne vil ofte ikke kunne ta stilling til tilbudet fra utenlandske selskaper før departementet har vurdert om det kan gis skattelempning i forbindelse med omorganiseringen. Saksbehandlingstiden i Finansdepartementet kan også variere. Dette kan vanskeliggjøre beslutningsprosessen i forbindelse med sammenslutningene, og stille de norske skattyterne i en ugunstig forhandlingsposisjon.

Etter utvalgets syn er det viktig at omorganiseringer over landegrensene kan skje etter så klare regler som mulig. Skatteutsettelsen bør ikke forankres i konkrete vedtak fra Finansdepartementet, men i klare lovregler hvor det gis skatteutsettelse for nærmere definerte transaksjoner. Selv om Norge ikke er medlem av EU og fusjonsdirektivet ikke er en del av EØS avtalen, mener utvalget at Norge bør innføre regler som er mest mulig like de reglene som i dag framgår av fusjonsdirektivet, og som er innført i de enkelte EU-landene. Dette vil gjøre det enklere for norske aktører å delta i omorganiseringer over landegrensene.

Utvalget mener at hoveddelen av fusjonsdirektivet kan innføres som gjeldende rett i Norge. Direktivets bestemmelser vil i stor utstrekning innebære at de eksisterende mulighetene for skattenøytrale selskapsomdannelser når bare norske selskaper er involvert, utvides slik at de i det minste også gjelder i forhold til selskaper hjemmehørende i EU. Dersom det norske skattefundamentet kan bli ivaretatt på en hensiktsmessig måte, kan likevel ikke utvalget se at det er sterke hensyn som skulle tilsi at disse reglene begrenses til EUs medlemsland. For norske selskaper og aksjonærer er det like viktig at slike omorganiseringer kan foretas i land utenfor EU. De delene av EUs fusjonsdirektiv som lovfestes, bør derfor gjelde generelt ved omorganiseringer over landegrensene.

I direktivet er det lagt betydelig vekt på å ivareta beskatningsinteressene til det overdragende selskapets hjemland, gjennom forutsetningen om opprettholdelse av et fast driftsted der. Det synes derfor i utgangspunktet ikke å kunne reises alvorlige prinsipielle betenkeligheter ved et slikt system. Utvalget vil likevel peke på enkelte problemstillinger som må løses før en kan innføre slike regler i Norge. En overføring av driftsmidler fra en filial i Norge til det utenlandske selskapet som filialen er en del av, vil ikke utløse gevinstbeskatning. En senere gevinst ved salg av driftsmidlet vil dermed ikke kunne beskattes i Norge. For enkelte driftsmidler er det i skatteloven §§ 14-60 flg. gitt regler om at beregnede overavskrivninger skal tas til beskatning når driftsmidlet tas ut av norsk beskatningsområde. Etter utvalgets oppfatning er

denne bestemmelsen ikke tilstrekkelig til å sikre det norske skattefundamentet. Etter utvalgets oppfatning må dette reguleres nærmere. Dette gjelder særlig immaterielle driftsmidler.

Det er viktig at reglene blir utformet slik at skattytere (selskap og aksjonærer) ikke kan oppnå bedre vilkår ved transaksjoner over landegrensene enn ved transaksjoner i Norge. Etter utvalgets oppfatning vil for eksempel det å innføre regler om skattefrihet ved aksjebytte etter artikkel 2 (d), innsnevre dagens realisasjonsbeskatning av aksjer betydelig. Det må derfor settes klare kriterier for hvilke aksjeombytter som skal godtas med skattefri kontinuitet, og når realisasjonsbeskatning fortsatt skal utløses selv om vederlaget for aksjene er andre aksjer. En slik bestemmelse bør derfor gjelde både ved bytte av aksjer over landegrensene og bytte av aksjer mellom norske selskaper.

Fusjonsdirektivet har ikke bestemmelser om skattefrihet på aksjonærnivå ved fusjon og fisjon av selskaper hjemmehørende i en annen stat enn hvor aksjonærene er bosatt. Det vil si at det for eksempel er danske regler som vil regulere om det skal utløses skatteplikt for danske aksjonærer som eier aksjer i et tysk selskap som fusjoneres med et annet tysk selskap. I Norge kan det søkes om skattelempling ved en slik transaksjon.

Utvalget vil peke på at det i departementets høringsnotat av 14. mars 1995 ble foreslått at fusjon og fisjon av selskap hjemmehørende i utlandet ikke skulle utløse beskatning i Norge av aksjonærer eller deltakere bosatt her. Høringsutkastet stilte opp to mulige modeller for fusjoner eller fisjoner som ikke ville utløse beskatning i Norge på aksjonærnivå. Enten kunne fusjonen eller fisjonen kreves dokumentert gjennomført etter selskapslandets regler om skattefrihet, alternativt kunne omorganiseringen av de utenlandske selskapene kreves dokumentert gjennomført på samme måte som skattefri omorganisering av selskaper hjem-

mehørende i Norge. I høringsnotatet ble det siste alternativet foreslått.

I Ot. prp. nr. 71 (1995-96) ble forslaget avvist. Departementet la vekt på at det ville være uforholdsmessig belastende for ligningsmyndighetene å eventuelt måtte etterprøve påstander om hvordan den konkrete omorganiseringen har foregått og hvilke regler som gjelder for skattefrihet i de enkelte land. Når det gjelder det andre alternativet, pekte departementet på at den praktiske nytten av en slik regel begrenses til de tilfellene der det faktisk foreligger samsvar mellom norske regler og selskapslandets regler om selskapsomdannelser og beskatning av slike. Det ble pekt på at det i praksis vil kunne oppstå betydelig usikkerhet om hvor mye avvik fra norske regler som kan tolereres før aksjonæren eller deltakeren vil være utelukket fra skattefrihet i Norge. Departementet foreslo på denne bakgrunn ingen lovfesting, og at skattefriheten inntil videre skulle avhenge av konkret søknadsbehandling etter skatteloven § 11-22.

Det framgår av omtalen i avsnitt 13.3.2 at det treffes vedtak om skattelempling når fusjon eller fisjon av utenlandske selskaper gjennomføres i hovedsak etter norske regler. Utvalget mener på denne bakgrunn at en på nytt bør vurdere å lovfeste slik skattefrihet for de norske aksjonærene eller deltakerne. Utvalget er kjent med at fusjoner og fisjoner kan gjennomføres på andre måter i utlandet enn i Norge. Etter utvalgets oppfatning bør ikke en slik lovbestemmelse knyttes opp til at omorganiseringen i hovedsak gjennomføres etter norske selskapsregler. Hovedpoenget må være at de prinsippene som ligger til grunn for de norske skattereglene ivaretas. Blant annet at det stilles krav om kontinuitet på de skattemessige verdiene av vederlagsaksjene, og at de reelle verdiene i utenlandske selskaper er fordelt slik at forholdet mellom skattemessig inngangsverdi på aksjene og reelle verdier ikke blir endret for de norske aksjonærene.

Kapittel 14

Indirekte beskatning

14.1 Prinsipper for indirekte beskatning

Indirekte skatter består av merverdiavgiften, særavgifter og toll. Merverdiavgiften er ment å være en generell skatt på forbruk og ilegges et relativt bredt spekter av varer og tjenester. Særavgifter omfatter både miljøavgifter og fiskalt begrunnede særavgifter. I tillegg er det toll på import av landbruksvarer og enkelte industrivarer.

- Etter utvalgets vurdering er avgifter egnet til å
- skaffe staten inntekter til finansiering av offentlig virksomhet og overføringer
 - korrigere for eksterne virkninger

Selv om avgiftssystemet kan ha fordelingsmessig og næringspolitisk betydning, er avgifter i liten grad egnet til å oppnå slike målsetninger. Etter utvalgets vurdering bør en derfor i minst mulig grad legge slike oppgaver til avgiftssystemet, jf. kapittel 5.

Riktig utformede miljøavgifter vil kunne bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, jf. avsnitt 5.6.2, i tillegg til å gi det offentlige inntekter. Finansiering av offentlige utgifter kan imidlertid ikke bare baseres på inntekter fra miljøavgifter eller andre skatter og avgifter som kan bedre ressursbruken. Ytterligere finansieringsbehov må derfor dekkes gjennom bruk av fiskale skatter og avgifter, som skaper vridninger i økonomien.

Imotsetning til direkte skatt på inntekt, påvirker ikke skatt på forbruk beslutninger om sparing. Det er derfor isolert sett en fordel å bruke forbruksskatter framfor direkte skatter, dersom en legger stor vekt på effektiv ressursbruk. Som omtalt i kapittel 5 er imidlertid direkte skatter et mer egnet fordelingspolitisk virkemiddel enn indirekte skatter. Hensynet til effektiv ressursbruk må derfor veies opp mot fordelingspolitiske hensyn.

Både forbruksskatter og inntektsskatter påvirker tilpasningen i arbeidsmarkedet. I den grad arbeidstakerens valg om å øke sin arbeidsinnsats bare påvirkes av kjøpekraften lønnen gir opphav til, spiller det i prinsippet liten rolle om skatten trekkes direkte fra lønnsinntekten eller om skatten legges på forbruket (forutsatt at lønnen benyttes til avgiftsbelagt konsum innenlands). I begge tilfeller

reduserer skatten mengden varer og tjenester en arbeidstaker kan kjøpe for en gitt bruttolønn før skatt. Alle skatter på forbruk kan i så fall betraktes som indirekte skatt på inntekt, men der skatten først blir ilagt idet inntekten benyttes til avgiftspliktig konsum. Sammenliknet med en ren skatt på lønnsinntekt, vil forbruksskattene i noe mindre grad påvirke tilpasningen i arbeidsmarkedet. Det skyldes at forbruksskatter også belastes personer med nærings- og kapitalinntekter og trygd.

For at produksjonen skal være mest mulig effektiv og samlet verdiskaping bli størst mulig, bør fiskale avgifter som hovedregel legges på sluttbrukerleddet og ikke på produksjonsleddet, jf. avsnitt 5.3.3. Ifølge dette prinsippet er merverdiavgiften en gunstig form for beskatning fordi den legges på sluttforbruket. Investeringsavgiften, som ble avvirket 1. oktober 2002, var et eksempel på en avgift som ble lagt på produksjonsleddet og som på den måten bidro til dårlig utnyttelse av ressursene.

Forbruksskattene gir vridninger i sammensetningen av forbruket. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier relativt høye avgifter i markeder der aktørene i liten grad endrer atferden sin som følge av skatteøkninger, og relativt lave avgifter i markeder der atferden i liten grad påvirkes. En konsekvent differensiering etter dette prinsippet kan imidlertid føre til høyere skatter på nødvendighetsgoder enn på luksusgoder, og kan dermed slå fordelingsmessig uheldig ut.

Heller ikke administrative hensyn taler for en omfattende differensiering av avgifter, enten det er effektivitetsmessige eller fordelingsmessige hensyn som ligger til grunn for differensieringen. Et slikt system vil være kostbart å administrere, og det vil være vanskelig å finne entydige, etterprøvbare og ikke-påvirkelige kriterier som kan ligge til grunn for en rasjonell differensiering.

En omfattende bruk av differensiert forbruksbeskatning bør derfor unngås, og særlig gjelder dette for merverdiavgiften, jf. NOU 1993: 8 Bør merverdiavgiften differensieres?. I den grad en skal ha en differensiering, bør dette etter utvalgets vurdering skje ved at en har særavgifter i tillegg til en generell merverdiavgift.

14.2 Avgifter som inntektskilde for staten

Sammen med Danmark er Norge det landet i OECD-området som har høyest nivå på forbruksavgiftene regnet som andel av BNP. Norge har, i likhet med de øvrige nordiske landene, en relativt høy merverdiavgiftssats. I tillegg har Norge et forholdsvis høyt nivå på miljøavgifter og andre avgifter som har til hensikt å prise samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til forbruk av bestemte varer, f.eks. alkohol og tobakk.

Nedenfor følger en kort redegjørelse for noen sentrale indirekte skatter. Avsnitt 2.6 gir en oversikt over avgiftssystemet med satser for 2003.

Merverdiavgiften

Merverdiavgiften ble innført 1. januar 1970. Avgiften har stor fiskal betydning og utgjør i dag om lag 2/3 av det samlede provenyet fra avgiftene. Merverdiavgiftssatsen var opprinnelig 20 pst., men ble økt til 22 pst. i 1993 og til 23 pst. i 1995 før den ble økt til 24 pst. fra 2001 i forbindelse med reformen av merverdiavgiftssystemet.

I tillegg til varer ble tidligere bare noen få, utvalgte tjenester ilagt merverdiavgift, men fra 1. juli 2001 ble det innført generell merverdiavgift også på tjenester. Det er imidlertid fortsatt en rekke unntak fra den generelle avgiftsplikten i merverdiavgiften. Det gjelder blant annet finansiell tjenesteyting, persontransport og overnatting. I tillegg er store deler av offentlig sektor utenfor merverdiavgiftssystemet.

Selv om reformen av merverdiavgiftssystemet i 2001 innebar avgiftsplikt for flere tjenester, er framdeles mange tjenester unntatt fra avgiftsplikten. Det er uheldig med slike unntak fra merverdiavgiftsplikten. For det første fører unntak til en rekke vanskelige avgrensingsproblemer og til at systemet blir administrativt komplisert. For det andre innebærer det en uheldig vridning i ressursbruken. I tillegg til at unntakene påvirker sammensetningen av forbruket, påvirker de valget mellom egenproduksjon og eksterntleveranser i de sektorene som er unntatt fra avgiftsplikten. Eksempelvis gir unntaket for offentlig sektor motiver til å produsere tjenester selv framfor å kjøpe dem eksternt, fordi en på den måten sparer merverdiavgift. Denne problemstillingen, og forslag til løsning, er drøftet inngående i NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene – Konkurransesvridninger mellom kommuner og private.

New Zealand er det eneste landet i OECD-området som har et merverdiavgiftssystem som omfat-

ter tilnærmet alle varer og tjenester og hvor offentlig sektor også er omfattet av avgiftsplikten. På den måten unngås vridningene og avgrensingsproblemene som er nevnt ovenfor. Merverdiavgiftssatsen i New Zealand er også vesentlig lavere enn i Norge.

Fra 1. juli 2001 ble merverdiavgiften på matvarer redusert til 12 pst. Begrunnelsen for reduksjonen var fordelingshensyn samt et ønske om lavere matvarepriser for å begrense grensehandelen. Fra 1. januar 2003 har også NRKs allmenkringkastingsvirksomhet redusert sats på 12 pst.

Enkelte varer og tjenester er fritatt fra merverdiavgift, dvs. at det er full fradragsrett for inngående avgift i produksjonen av varen eller tjenesten, samtidig som det ikke blir beregnet avgift ved salg, såkalt nullsats. Dette gjelder for eksempel elektrisk kraft og energi fra andre fornybare energikilder som forbrukes i Nord-Norge, samt aviser, tidsskrifter og bøker. Det er også et fritak for tjenester i forbindelse med bygging av offentlig vei. Nullsats er i praksis en form for subsidie av forbruk og/eller produksjon av den aktuelle varen eller tjenesten.

Miljøavgifter

Miljøavgifter benyttes i betydelig grad i Norge. Det vises til Grønn skattekommisjon (NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og økt sysselsetting) for en nærmere drøfting av prinsipper og muligheter for bruk av miljøavgifter. Kommisjonen mente det var mulig å legge ytterligere vekt på miljøavgifter i beskatningen, og at dette i kombinasjon med redusert skatt på arbeid kunne bidra til både bedre miljø og økt sysselsetting. Flere av kommisjonens forslag til nye og utvidede miljøavgifter har blitt fulgt opp, men enkelte av forslagene som kunne hatt stor provenymessig betydning har av ulike grunner ikke blitt fulgt opp. Et eksempel på et slikt forslag er utvidelse av CO₂-avgiften til å omfatte alle utslippskilder.

Det er betydelige forskjeller og variasjoner i avgiftssatsene på miljørelaterede avgifter, både mellom ulike produkter og mellom brukere av de samme produktene. I noen tilfeller kan det være miljøfaglige grunner til avgiftsforskjeller. Et eksempel på dette er at bruk av drivstoff i sjøfart, som har mindre negativ virkning for nærmiljøet enn f.eks. biltrafikk i byer, har fritak for CO₂-avgiften. De forholdsvis store forskjellene i satser mellom ulike anvendelser av oljeprodukter og elektrisitet har vært begrunnet med hensynet til konkurranseevnen i bestemte næringer. Et eksempel kan være at mens CO₂-avgiften er differensiert etter

anvendelse av mineralolje, er bruk av kull og koks i prosessindustrien ikke omfattet av avgiften. Den relativt store forskjellen mellom avgiften på bensin og autodiesel er imidlertid verken begrunnet med miljøhensyn eller andre eksterne virkninger.

Utvalget er kjent med at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har vedtatt nye retningslinjer for miljøstøtte, og at de nye retningslinjene setter strengere betingelser for å tillate fritak fra, eller lettelser i, miljøavgifter. Utvalget er også kjent med at ESA har vedtatt å åpne såkalt formell undersøkelsesprosedyre mot Norge for avgiftene på elektrisitet, CO₂ og SO₂.

På den ene siden er det rimelig å betrakte fritak eller redusert sats for generelle miljøavgifter som offentlig støtte. På den andre siden har forskjellige land, også innenfor EU-området, i svært ulik grad tatt i bruk miljøavgifter. Dette skaper problemer for Norge og andre land som har kommet langt i bruken av miljøavgifter. Regelverket kan være med på å presse disse landene til å utvide miljøavgiftene til å omfatte konkurranseutsatte sektorer som ikke er avgiftsbelagt i andre konkurrentland, eller til å avikle miljøavgifter fordi konkurransemessige hensyn ikke tillater en utvidelse av avgiftsgrunnlaget.

Grønn skattekommisjon var kritisk til om forbruksavgiften på elektrisk kraft bør betraktes som en miljøavgift. Forbruksavgiften på elektrisk kraft skiller ikke mellom hvordan elektrisiteten blir produsert, og bidrar dermed kun til å redusere det samlede forbruket av elektrisitet. Dette kan tale for at el-avgiften i første rekke er en fiskal avgift. Dersom avgiften kun er egnet til å skaffe staten inntekter, bør all næringsvirksomhet i prinsippet fritas fra avgiften. Et slikt generelt fritak vil også løse problemene i forhold til ESA.

I Energimeldingen, St.meld. nr. 29 (1998-1999) er det imidlertid argumentert for å dempe veksten i energiforbruket. Dersom el-avgiften blir betraktet som et miljø- og energipolitisk virkemiddel og formålet med avgiften er å begrense energiforbruket, tilsier dette isolert sett at ingen forbrukere av elektrisk kraft bør være fritatt for avgiften.

Bilavgifter

Det finnes flere avgifter knyttet til kjøp, omsetning og bruk av bil. De mest sentrale er drivstoffavgiftene og engangsavgiften, jf. avsnitt 2.6 for en mer fullstendig oversikt.

Bilavgiftene har hovedsakelig to oppgaver, å korrigere for eksterne virkninger og skaffe inntekter til staten. Eksterne virkninger knyttet til vei-transport er i første rekke miljøskader ved luftfor-

urensing, veislitasje og kapasitetskostnader, støv og ulykkeskostnader.

Utvalget er kjent med at Regjeringen har satt ned en arbeidsgruppe som i første rekke skal vurdere engangsavgiften på bil. Arbeidsgruppen skal imidlertid også vurdere sammenhengen mellom engangsavgiften og de andre avgiftene på eie og bruk av bil, for eksempel avgiftene på drivstoff. Arbeidsgruppen skal avslutte sitt arbeid innen 1. mai 2003.

Avgifter på alkohol og tobakk

Avgiftsnivået på alkohol og tobakk er gjenstand for mye diskusjon både i forbindelse med norsk alkoholpolitikk og i forbindelse med smugling og grensehandel. I tillegg til at avgiftene på alkohol og tobakk gir staten inntekter, blir avgiftene også betraktet som virkemidler for å påvirke helsesmessige og sosiale forhold. Avgiftene på alkohol og tobakk kan også anses å korrigere for eksterne kostnader, både fordi fellesskapet finansierer helsetgiftene forårsaket av tobakks- og alkoholskader, men også fordi røyking og alkoholforbruk kan ha en mer direkte negativ virkning på andre enn de som forbruker varene (f.eks. gjennom passiv røyking).

Toll

Toll er en statlig avgift på produkter som importeres fra andre land. Toll vil normalt øke prisen på et importert produkt når dette omsettes innenlands. Isolert sett vil toll på et produkt bl.a.:

- redusere realinntekten for konsumentene av varen
- øke salgsinntekten for innenlandske produsenter av produktet pga. økt salgpris og eventuelt økt produksjon
- øke produksjonskostnadene for det øvrige næringslivet
- øke statens inntekter.

Generelt er toll en lite effektiv form for skattlegging, fordi toll vrir produksjonssammensetningen og dermed gir en ineffektiv bruk av produksjonsfaktorene. Velferdstapet skyldes også vridninger i konsumet. En kan også vurdere toll mer generelt ut fra at det hemmer økonomisk integrasjon. Det er bred enighet om at økonomisk integrasjon har vært en avgjørende forutsetning for den økonomiske velferdsutviklingen i vår del av verden etter andre verdenskrig. De økonomiske gevinstene ved handel er knyttet til utnyttelsen av et lands relative fortrinn i produksjon av varer og tjenester, og

utnyttelse av stordriftsfordeler, spesialisering og spredning av risiko. Videre kan internasjonalisering bidra til å styrke produktivitetsveksten som følge av økt utveksling og spredning av kunnskaper. Sterkere konkurranse fra utenlandske bedrifter vil også øke innovasjonsevnen og kostnadsbevisstheten i den enkelte bedrift og bransje, og dermed bidra til økt produktivitetsvekst. I et langsiktig perspektiv vil innenlandsk produktivitetsvekst innebære at nasjonale ressurser kaster mer av seg, mens produktivitetsvekst i utlandet leder til at importvarene blir billigere. Begge deler medfører økt realinntekt.

Til tross for forenklingstiltak som er gjennomført de siste årene, er tollregelverket komplisert og uoversiktlig. Dette har dels sammenheng med det store antallet tollsatser og de mange frihandelsavtalene som er inngått. Fjerning av tollsatser vil kunne redusere administrativt arbeid knyttet til toll- og opprinnelsesregler, ikke minst for små og mellomstore bedrifter (SMB) som driver import i mindre omfang. Tollregelverket medfører også ressursbruk i tolletaten, for eksempel knyttet til vedlikehold av regelverk, veiledning og kontroll. I tillegg innebærer forskjeller i tollsatser på ulike varer at det har økonomisk betydning hvilken vareinndeling i tolltariffen en vare blir gruppert under. Dette medfører økt ressursbruk både for bedrifter og tollvesen.

Norske myndigheter har gjennomført en omfattende avvikling av tollsatser for industrivarer. Fra 1995 og fram til 2002 er det fjernet om lag 3 150 tollsatser på industrivarer. Når en regner næringsmidler som landbruksvarer, gjenstår det nå industritollsatser bare på klær og på enkelte ferdige tekstilvarer som håndklær, duker og gardiner.

14.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Ettersom skatt på forbruk ikke påvirker beslutninger om sparing og samtidig bidrar til at noe av skattebyrden belastes andre inntekter enn lønnsinntekter, er det etter utvalgets vurdering fornuftig at en relativt betydelig andel av offentlige inntekter kommer fra indirekte skatter. Økt vekt på forbruksbeskatning er også i tråd med anbefalinger fra OECD.

I Norge utgjør indirekte skatter allerede i dag en relativt høy andel av offentlige inntekter. I tillegg til hensynet til økende grensehandel tilsier dette at det neppe er rom for å øke inntektene fra avgifter vesentlig i årene framover. Utvalget er kjent med at Finansdepartementet 22. januar 2003 satte ned

et utvalg som skal vurdere virkningene på offentlige inntekter av å endre avgiftene på grensehandelsutsatte varer.

Utvalget mener likevel at det er rom for en viss økning av avgiftsnivået, og foreslår på denne bakgrunn økte avgifter på i størrelsesorden 2,5 mrd. kroner som benyttes til lettelser i inntektsbeskatningen.

Merverdiavgiften

Formålet med merverdiavgiften bør etter utvalgets vurdering utelukkende være å gi staten inntekter. Dette gjøres mest effektivt ved å ha en mest mulig generell merverdiavgift, hvor alle varer og tjenester skattlegges med samme sats. Dette er også i tråd med anbefalingene i NOU 1993: 8 Bør merverdiavgiften differensieres?. I den grad en skal ha en differensiering av forbruksavgifter, bør dette etter utvalgets vurdering skje ved at en har særavgifter i tillegg til en generell merverdiavgift.

Utvalget mener det var uheldig at en i den nylig gjennomførte reformen av merverdiavgiften ikke fulgte dette prinsippet, ved at en innførte en redusert sats for matvarer og ved at en rekke tjenester fortsatt er utenfor merverdiavgiftssystemet. Etter utvalgets vurdering bør en isteden ha et bredt avgiftsgrunnlag, og eventuelt redusere den generelle satsen i merverdiavgiften. Eksempelvis ville satsen i merverdiavgiften kunne reduseres med om lag 2,5 prosentpoeng til om lag 21,5 pst. dersom en innførte full avgiftssats på matvarer og NRKs rikskringkasting, fjernet alle nullsatser og foretok ytterligere utvidelser av merverdiavgiftsgrunnlaget i tråd med det som ble foreslått i NOU 1990: 11 Generell merverdiavgift på omsetning av tjenester.

Etter utvalgets vurdering bør derfor merverdiavgiftsgrunnlaget utvides ytterligere, blant annet slik at de store tjenesteområdene persontransport og overnatting omfattes. En slik utvidelse kan eventuelt skje gradvis ved at slike tjenester i første omgang tas inn med en lavere sats. Dette vil medføre at flere vanskelige avgrensingsproblemer forsvinner, samtidig som det blir større grad av nøytralitet i vare- og tjenesteanskaffelsene til disse sektorene. Over tid bør imidlertid målsetningen være å ha en felles sats for alle varer og tjenester.

Dette prinsippet tilsier at en også bør oppheve den reduserte satsen på matvarer. Matvarepriser er i høy grad et spørsmål om effektivitet i produksjons- og omsetningsleddene og konkurransen i markedene. Redusert merverdiavgift på matvarer er således både et kostbart og lite treffsikkert virkemiddel ift. et mål om redusert grensehandel. Danmark

har eksempelvis 25 pst. merverdiavgift på matvarer, men har likevel vesentlig lavere matvarepriser enn Norge. Husholdningenes budsjettandel til mat har dessuten blitt kraftig redusert over tid, fra 25 pst. i 1970 til 12-13 pst. i dag, og det er heller ikke åpenbart at det er fordelingsmessig mer gunstig å ha lavere sats på matvarer enn på andre varer og tjenester. Dersom formålet med den lave satsen på mat er å bidra til inntektsutjevning eller å støtte barnefamiliene, kunne det vært gjort mer effektivt ved å øke personfradragene i inntektsskatten eller barnetrygden. Utvalget mener at de økte inntektene fra økt matmoms bør brukes til å redusere andre avgifter eller den generelle merverdiavgiftsatsen.

Utvalget foreslår å oppheve ordningen med nullsats på forbruk av elektrisk kraft mv. i Nord-Norge og ordningen med nullsats for trykt skrift. Utvalget kan ikke se at det er noen gode grunner til å ha denne formen for subsidier i merverdiavgiften. I tillegg skaper slike særregler i merverdiavgiften avgrensingsproblemer og konkurransevridninger i forhold til beslektede varer som har full sats. En eventuell subsidiering bør skje på andre måter. En oppheving av ordningen med nullsatser vil isolert sett øke skatteinntektene med om lag 3 mrd. kroner. Utvalget foreslår at disse inntektene benyttes til å fjerne tollsatser og redusere inntektsskatten.

Miljø- og miljørelaterte avgifter

Utvalget mener at miljøavgifter i så stor grad som mulig bør benyttes som et virkemiddel for å bidra til redusert forurensing. Når dette også gir inntekter til det offentlige, oppnås en ekstra fordel eller dobbelt gevinst gjennom bedre utnyttelse av samfunnets ressurser og bidrag til finansiering av offentlig virksomhet. Dersom det er ytterligere potensial for inntekter fra miljøavgifter, mener utvalget derfor at dette bør utnyttes. Oppfølgingen av Grønn skattekommisjon viser imidlertid at det har vært krevende å få til en merkbar økning av inntektene fra miljøavgiftene, blant annet av hensynet til industriens konkurranseevne. Utvalget stiller likevel spørsmål ved om det er hensiktsmessig å skjerme konkurranseutsatte næringer fra korrekt utformede miljøavgifter. Det kan være en bedre løsning å fjerne en del av dagens fritak og satsforskjeller.

I tråd med konklusjonene fra Grønn skattekommisjon mener utvalget at forbruksavgiften på elektrisk kraft ikke har egenskaper som tilsier at den reflekterer eksterne kostnader i produksjonen av elektrisitet. Utvalget mener på denne bakgrunn at

det kan være gode grunner til å fjerne el-avgiften for all næringsvirksomhet.

Bilavgifter

Utvalget mener det er gode argumenter for å øke avgiftene på drivstoff, og i første rekke avgiften på diesel. I forbindelse med arbeidet med å vurdere endringer i engangsavgiften, mener utvalget at det bør vurderes å redusere engangsavgiften samtidig som avgiftene på drivstoff økes. På den måten blir bruk av bil dyrere, samtidig som de samlede bilholdskostnadene i gjennomsnitt ikke blir endret. En reduksjon av engangsavgiften vil dessuten bidra til at vridninger knyttet til anskaffelse av typiske næringskjøretøy (varebiler og minibusser) til personbefordring begrenses.

Toll

Toll virker begrensende på internasjonal handel. Norge er svært avhengig av handel med omverdenen, og etter utvalgets vurdering er det derfor i Norges langsiktige interesse å bidra til å bygge ned slike handelshindre så raskt som mulig. Utvalget foreslår derfor å oppheve tollsatser på klær og andre tekstilvarer. Provenytapet av en slik avvikling kan anslås til om lag 0,5 mrd. kroner.

I tillegg mener utvalget at det er problematisk å ha et så høyt tollvern for landbruksprodukter som vi har i dag. Støtten til landbruket blir ofte begrunnet med hensynet til kollektive goder som distriktsbosetting og kulturlandskap. Et ønske om fellesfinansiering av kollektive goder er etter utvalgets vurdering likevel ikke en tilfredsstillende begrunnelse for importvernet for landbruksvarer. Det er grunn til å anta at tollsatser medfører større vridninger i økonomien enn det en målrettet direkte støtte til de formålene som ønskes tilgodesett innenfor landbrukspolitikken ville medført. Utvalget mener derfor at en i første omgang bør oppheve svært lave tollsatser og tollsatser som har liten eller ingen betydning som beskyttelse for norsk produksjon og de sentrale målsetningene i jordbrukspolitikken. I tillegg mener utvalget at også de høye tollsatser på sentrale deler av norsk landbruksproduksjon bør vurderes nærmere med sikte på å skape større konkurranse i det norske markedet.

Andre avgifter

Avgifter skal primært være med på å skaffe staten inntekter og korrigere for eksterne virkninger. I lys av dette mener utvalget at det er et behov for

opprydning og forenkling i avgiftssystemet utover de konkrete forslagene utvalget har presentert ovenfor. Noen av avgiftene som bør vurderes i denne forbindelse er sjokolade- og sukkervareavgiften og grunnavgiften på engangsemballasje.

Alkohol- og tobakksavgifter benyttes dels til å skaffe staten inntekter og dels som virkemidler for å redusere helseskadelig forbruk. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere hva som er et riktig nivå på disse avgiftene gitt målsetningene som skal oppnås, men vil peke på at uavhengig av dette kan økt grensehandel tilsi at en bør vurdere å redusere avgiftsnivået på slike varer noe over tid.

Dokumentavgiften er en avgift som gir inntekter ved tinglysning av fast eiendom, og det er en avgiftsart som er relativt vanlig også i andre land. I gjeldende system betales imidlertid dokumentavgiften kun for selveierboliger mv., og ikke for borettslagsleiligheter. Utvalget har vanskeligheter med å se begrunnelsen for en slik forskjellsbehandling, og mener at en bør vurdere å oppheve dette unntaket.

Utvalget har imidlertid ikke prioritert å gå grundig inn i avgiftssystemet, og skisserer bare noen hovedpunkter som følger av prinsippene for effektiv bruk av indirekte skatter.

Kapittel 15

Proveny- og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag

15.1 Innledning og bakgrunn for forslagene

I utvalgets forslag til endringer i skattesystemet er det lagt betydelig vekt på hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser, selv om utvalget mener at dette også må avveies mot andre hensyn, herunder fordelingshensyn.

Ved å legge til rette for at samfunnets ressurser brukes på en mest mulig effektiv måte, oppnås en så stor verdiskaping som mulig gitt ressursene nasjonen har tilgjengelig. Det vil bli stadig viktigere å stimulere til økt verdiskaping, både i form av økt arbeidsinnsats og økt kapitalavkastning, for å møte utfordringene knyttet til økende internasjonalisering og de store framtidige pensjonsforpliktelsene som den yrkesaktive delen av befolkningen må finansiere.

Utvalget mener at følgende forhold betyr mye for at skattesystemet skal bygge opp under målet om effektiv ressursbruk:

- at det er størst mulig samsvar mellom hva som er mest lønnsomt før skatt og hva som er mest lønnsomt etter skatt, dvs. at hensynet til å spare skatt i minst mulig grad påvirker beslutningene. Det oppnås blant annet ved at skattegrunnlagene reflekterer den faktiske avkastningen av arbeid og kapital.
- at det er skattemessig likebehandling av kapitalavkastning, noe som er nødvendig for å sikre nøytrale investeringsbeslutninger. En næringsnøytral beskatning vil bidra til at den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringene blir høyere. Videre bør en redusere de skattemessige motivene til å plassere kapital i fast eiendom framfor i aksjer eller andre former for finans- og realkapital.
- at marginalsattesatsene på lønn ikke er for høye, noe som er særlig viktig for lave og midtels lønnsinntekter. Dette er nødvendig for å sikre at det skal være lønnsomt å arbeide, og mer lønnsomt enn å motta trygd.
- at sattesatsen på bedriftsoverskudd ikke økes, noe som blir særlig viktig når en samtidig legger til grunn et prinsipp om næringsnøytralitet i beskatningen.

- at skattesystemet hovedsakelig rettes inn mot å skaffe inntekter, korrigere for markedssvikt og bidra til fordeling, og i minst mulig grad brukes som virkemiddel for å nå andre mål.

Utvalgets forslag må ses i lys av disse prinsippene for skattesystemet.

I dette kapitlet presenteres proveny- og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag. Forslaget innebærer en netto skattelettelse på om lag 10 mrd. kroner. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å finne en god løsning på alle utfordringene som mandatet reiser, uten samtidig å redusere skattnivået noe. Hvis en ikke finner en løsning på disse utfordringene, vil det trolig fortsatt være betydelig uro rundt enkelte deler av skattesystemet. Utvalget mener derfor at det er avgjørende å se utvalgets forslag i et langsiktig perspektiv, og at det ikke legges for stor vekt på kortsiktige budsjettensyn eller umiddelbare fordelingsvirkninger.

Utvalgets forslag innebærer at det gis betydelige lettelser i den generelle inntektsbeskatningen av personer. Utvalget har lagt særlig vekt på å redusere skatten på lønnsinntekter på alle nivåer, og på en slik måte at det skal bli mer lønnsomt å arbeide. Lettelser i minstefradraget og toppskatten utgjør i sum godt over 14 mrd. kroner. Det gis også visse netto lettelser i kapitalbeskatningen, ved at reduksjonen i formuesskatt og skattelettelse for bedriftene utgjør et noe større beløp enn skjerpelsen i utbytteskatten og økt skatt på fast eiendom. Disse skattelettelsene er delvis finansiert gjennom økte avgifter og grunnlagsutvidelser i personbeskatningen, slik at en samlet sett får en netto skattelettelse på 10 mrd. kroner.

Utvalget har ikke lagt stor vekt på de isolerte proveny- og fordelingsvirkningene av hvert enkelt forslag, utover at en skal holde seg innenfor den totale provenyrammen som er gitt i mandatet. Det skyldes at utvalget har valgt en prinsipiell innfallsvinkel til skattesystemet. Det er en forutsetning for stabilitet og forutsigbarhet i skattesystemet at reglene i størst mulig grad er basert på gjennomgående prinsipper. Det gjelder både i næringsbeskatningen og i personbeskatningen.

Utvalget legger til grunn at skattegrunnla-

gene bør gjenspeile den faktiske avkastningen av arbeid og kapital, og at en i størst mulig grad bør fjerne særordninger i skattesystemet som bryter med dette. Dette er bakgrunnen for en rekke av utvalgets forslag til grunnlagsutvidelser innenfor personbeskatningen, og for noen av forslagene til endringer i næringsbeskatningen. Det er mer treffsikkert å drive fordelingspolitikk ved hjelp av generelle bunnfradrag og en progressiv skattesatsstruktur, enn ved skattemessige særordninger for utvalgte grupper. I den grad utvalgte grupper skal støttes, bør dette skje på andre måter.

Utvalget har lagt betydelig vekt på hensynet til horisontal likhet, dvs. at to personer med samme skatteevne i størst mulig grad betaler det samme i skatt. Dette hensynet er ikke godt nok ivare tatt i gjeldende skattesystem, både som følge av at høye kapitalinntekter gir vesentlig lavere skatt enn arbeidsinntekter på samme nivå, og som følge av tilpasninger for å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter. Økt vektlegging av horisontal likhet vil ikke automatisk fanges opp i empiriske beregninger av fordelingsvirkninger, ettersom disse beregningene tar utgangspunkt i hvordan en inntekt rent faktisk skattlegges og ikke hvordan den "burde" vært skattlagt. Beregningene fanger for eksempel ikke nødvendigvis opp proveny- og fordelingsvirkninger av utvalgets forslag på noe lengre sikt, når det ikke lenger er lønnsomt å tilpasse seg slik at arbeidsavkastning blir skattlagt som aksjeinntekt.

Vektleggingen av horisontal likhet gjør det nødvendig å jevne ut skattesatsene. Det er bakgrunnen for utvalgets forslag om å redusere de høyeste skattesatsene på lønn, samtidig som det innføres en progressiv beskatning av aksjeinntekter. En slik omlegging vil føre til en større samlet reduksjon av skatten på høye arbeidsinntekter enn de økte skatteinntektene fra økt skatt på aksjeinntekter. Det skyldes at de aller fleste, også dem med høye inntekter, mottar hoveddelen av inntekten sin som lønn. Den umiddelbare fordelingsvirkningen av dette er at de største netto skattelettelsene gis til dem med de høyeste inntektene. Over tid vil imidlertid fordelingsvirkningene av økt skatt på aksjeinntekter kombinert med redusert skatt på lønn være mindre markante, ettersom det vil redusere omfanget av skattemotiverte tilpasninger.

Utvalget vil likevel presisere at inntektsbeskatningen av personer fortsatt bør være progressiv, i den forstand at personer med høye inntekter betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lave inntekter. Utvalgets forslag innebærer da heller ikke at dette trekket ved skattesystemet endres i særlig grad.

Utvalget vil peke på at en i provenyberegningene ikke har tatt hensyn til at en isolert netto skattelettelse på 10 mrd. kroner ikke nødvendigvis vil redusere de samlede skatte- og avgiftsinntektene like mye. Eksempelvis vil de som får skattelettelse, trolig benytte deler av denne skattelettelsen til å øke konsumet av avgiftsbelagte varer og tjenester. Dermed kan skatteinntektene på andre områder øke. Denne effekten vil imidlertid reduseres dersom myndighetene finansierer en skattelettelse med innstramminger på andre områder, for eksempel ved å redusere offentlige utgifter eller innføre økt brukerbetaling for offentlige tjenester. Det er dermed svært usikkert hvor stor denne effekten vil bli, og utvalget har derfor valgt å ikke ta eksplisitt hensyn til den i sine beregninger. Implisitt er den imidlertid delvis hensyntatt, ved at forslaget ligger i det øvre sjiktet av provenyrammen i mandatet på 8-10 mrd. kroner.

Utvalget antar at forslaget vil føre til en mer effektiv ressursbruk på noe lengre sikt. For det første vil lettelsene i marginalsakten på både høye og lave arbeidsinntekter trolig føre til økt arbeidstilbud, og effekten er trolig vesentlig større på lang sikt enn på kort sikt. For det andre blir det mindre lønnsomt enn i dag å tilpasse seg skattesystemet med sikte på å få arbeidsavkastning skattlagt som kapitalinntekt. Det vil derfor brukes mindre ressurser på slik skatteplanlegging. For det tredje har utvalget en rekke forslag som vil gi en mer nøytral kapitalbeskatning, både gjennom økt likebehandling av skatt på investeringer hjemme og ute og av investeringer i fast eiendom og andre kapitalplasseringer. Utvalgets forslag innebærer trolig at det blir relativt sett mer lønnsomt å plassere penger i aksjer enn i risikofrie aktiva og fast eiendom sammenlignet med gjeldende regler. Det er grunn til å anta at dette på lang sikt vil føre til økt kapitalavkastning på norske investeringer.

I tråd med mandatet skisserer utvalget også hvilke endringer i forslaget som bør prioriteres på kort sikt, dersom omleggingen skal være provenynøytral. Dette må etter utvalgets vurdering blant annet innebære at det enten legges mindre vekt på lettelse i formuesskatten, eller at det aksepteres at det er så store forskjeller i skattleggingen av arbeids- og kapitalinntekter at det fortsatt er lønnsomt å få arbeidsinntekter til å bli skattlagt som kapitalinntekt.

15.2 Provenyvirkninger av utvalgets forslag

I tabell 15.1 presenteres provenyvirkningene av

de ulike elementene i utvalgets samlede forslag. Utvalget foreslår å oppheve formuesskatten helt på lang sikt, samtidig som skatt på fast eiendom økes ytterligere og inntektene fra arveavgiften vurderes økt. Provenyvirkningene av dette er ikke inkludert i tabellen. De fleste av provenyvirkningene er

anslått ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE, og anslagene er gjort ift. vedtatte skatteregler for 2003. Beregningene er usikre, blant annet fordi modellen er basert på en utvalgsundersøkelse. Enkelte av anslagene er mer usikre enn andre, fordi det ikke er mulig å implementere

Tabell 15.1 Provenyvirkninger av utvalgets forslag. Mill. kroner

	Proveny
<i>Satser og bunnfradrag:</i>	
Oppheve ekstra arbeidsgiveravgift over 16G	- 850
Redusert toppskatt og endret trygdeavgift for næringsinntekt	- 8 400
Forenklet fradragstruktur for lavinntektsgrupper og pensjonister ¹	- 6 200
<i>Skattegrunnlaget for personer</i>	
Oppheve BSU	400
Oppheve sjømanns- og fiskerfradrag	660
Oppheve fradrag for gaver til frivillige organisasjoner	100
Oppheve fradrag for fagforeningskontingent	350
Innstramming i fradrag for daglig arbeidsreise	950
Stramme inn losji- og oppheve kostfradrag for pendlere	200
Økt skatt på naturalytelser	500
<i>Endringer i sosialt begrunnede fradrag²</i>	
Oppheve skatteklasse 2, fradrag for pass og stell av barn, særfradrag for store sykdomsutgifter og fradrag for forsørgelse	1 000
<i>Beskatningen av kapital- og næringsinntekter</i>	
Økt skatt på aksjeinntekter over alternativavkastning	2 000
Innstramminger i delingsmodellen	350
Endringer i skatt på alm. inntekt og kreditregler	- 1 000
Erstatte FoU ordningen med en utgiftsordning	0
Innstramminger i inntektsskattegrunnlaget for primærnæringene	150
<i>Formuesskatt³</i>	
70 pst. verdsettelsesrabatt og tilsv. avkorting av gjeld, oppheve skatteklasse 2 og økte bunnfradrag	- 4 700
<i>Fast eiendom⁴</i>	
Justere satser og bunnfradrag og øke takstene	2 000
<i>Indirekte skatter</i>	
Oppheve nullsatser i momsen	3 000
Fjerne all industritoll	- 500
Sum	- 10 000

¹ Inklusive samspillsvirkninger på om lag 300 mill. kroner.

² Den totale provenyøkningen fra endringer i sosialt begrunnede forslag beløper seg til drøyt 3,3 mrd. kroner. Utvalget forutsetter at drøye to tredjedeler av dette går til å kompensere for økt skatt for disse gruppene ved hjelp av økte bunnfradrag, barnetrygd og/eller ordninger på utgiftssiden.

³ Det er beregningsteknisk lagt til grunn et bunnfradrag på 150 000 kroner og en ligningsmessig verdi på formuesobjekter på 30 pst. av markedsverdi. Skatteklasse 2 oppheves

⁴ Det er beregningsteknisk lagt til grunn en økning i ligningstaksten på egen bolig på 20 pst. (50 pst. for fritidsbolig), bunnfradraget på 150 000 kroner og en sats på 5 pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Skatteutvalget.

utvalgets forslag direkte i modellen. Dette gjelder blant annet anslaget for virkningen av økt skatt på aksjeinntekter. Enkelte av de andre anslagene er også relativt skjønnsmessig fastsatt, ettersom utvalget ikke har funnet noe godt tallgrunnlag som kan benyttes som utgangspunkt for beregningene. Dette gjelder eksempelvis anslaget for lettelsene i skatt på alminnelig inntekt og kreditreglene. Også anslaget for økte skatteinntekter fra naturalytelsler på kort sikt er skjønnsmessig fastsatt.

Tabellen viser at reduksjonen i toppskatt, arbeidsgiveravgift og endringer i fradragsstrukturen gir en samlet skattelettelse på drøyt 15 mrd. kroner. Lettelsene er i all hovedsak konsentrert om lønnsinntekter, selv om også de fleste pensjonister får visse skattelettelser. På den andre siden foreslår utvalget grunnlagsutvidelser mv. i personbeskatningen som øker skattene med drøyt 4 mrd. kroner.

Utvalgets forslag til redusert formuesskatt innebærer en skattelettelse på drøyt 4,7 mrd. kroner. På den andre siden anslås det på svært usikkert grunnlag at økt skatt på aksjeinntekter vil øke skatteinntektene med om lag 2 mrd. kroner. Det er tatt utgangspunkt i et anslått "normalnivå" på skattepliktige utbytter og gevinster, og ikke lagt vekt på at dette skal være et realistisk anslag for hva skatten rent faktisk ville gitt i inntekter dersom den hadde blitt innført i 2003. Utvalget foreslår også å øke skatten på fast eiendom med om lag 2 mrd. kroner på kort sikt, gjennom å øke inntektsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig, eller alternativt ved å innføre en obligatorisk (kommunal eller statlig) eiendomsskatt. Utvalget foreslår også visse lettelser i reglene for fastsettelse av alminnelig inntekt for næringsvirksomhet, samt mer effektive regler for å begrense dobbeltbeskatning ved investeringer i utlandet, som skjønnsmessig er anslått å gi en samlet lettelse på om lag 1 mrd. kroner. Innstramminger i skattleggingen av jordbruk og skogbruk anslås til 150 mill. kroner. Utvalget foreslår også innstramminger i delingsmodellen som anslås til 350 mill. kroner, når det forutsettes at delingsmodellen oppheves for aksjeselskaper og deltakerlig-nede selskaper. Det er dermed en viss samlet skattelettelse også på kapital- og næringsinntekter.

Utvalget foreslår i tillegg en netto avgiftsskjerpelse på om lag 2,5 mrd. kroner. Opphevelsen av nullsatsene i merverdiavgiften gir økte skatteinntekter på om lag 3 mrd. kroner, mens forslagene til tollettelser reduserer skatteinntektene med om lag 500 mill. kroner.

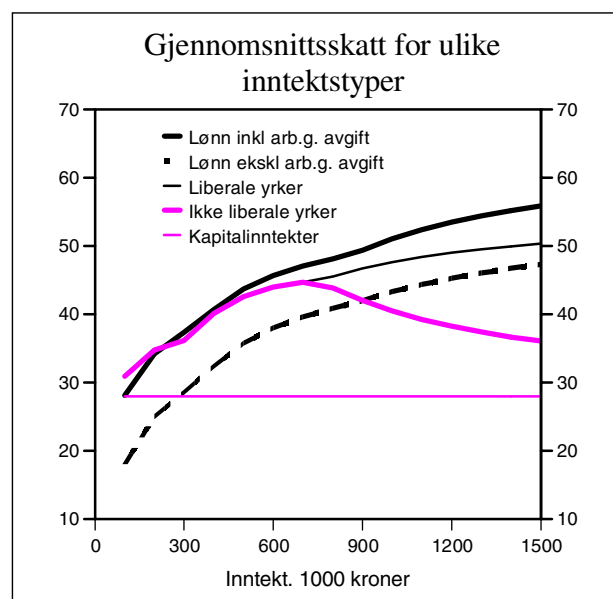
15.3 Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag

15.3.1 Økt vekt på horisontal likhet

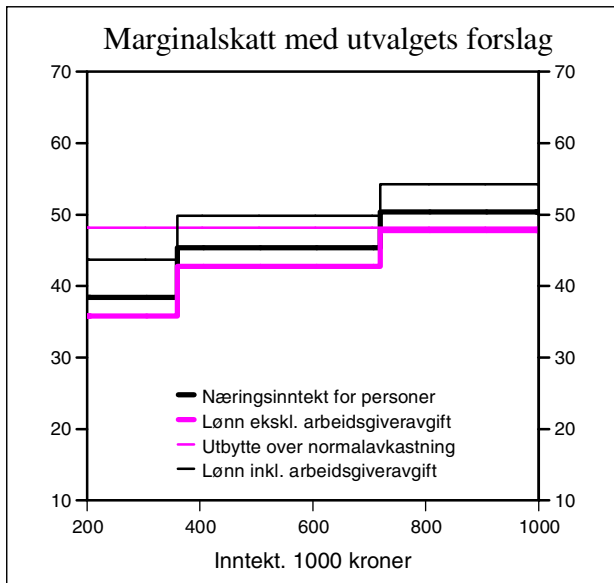
Som nevnt har utvalget lagt betydelig vekt på hensynet til horisontal likhet, dvs. at en i størst mulig grad sørger for at to personer med samme skatteevne betaler det samme i skatt. Dette hensynet er ikke godt nok ivaretatt i gjeldende skattesystem, jf. figur 15.1.

Figuren viser at for de høyeste inntektene blir marginals-katten svært forskjellig avhengig av om inntekten tar form av lønn, beregnet personinntekt i liberalt yrke, beregnet personinntekt i ikke-liberalt yrke eller kapitalinntekt. Marginals-katten er klart høyest for lønn, deretter for beregnet personinntekt for liberale yrker (fordi det ikke er tak), deretter for beregnet personinntekt i ikke-liberale yrker (der skatten blir 28 pst. i visse inntektsintervaller) og lavest på kapitalinntekter. Som utvalget påpeker i avsnitt 5.5.2.1, er det tvilsomt om en sterkt progressiv beskatning av arbeidsinntekter i kombinasjon med en lav og flat skatt på kapitalinntekter har de tilsiktede fordelingsvirkningene. Høye skatter på høye lønnsinntekter kan i praksis lett framstå som symbolpolitikk uten særlig reell betydning, dels fordi et slikt skattesystem skaper betydelige motiver til skattetilpasning, og dels fordi personer med høye lønnsinntekter i noen grad trolig vil få kompensert effekten av høyere skatt med økt lønn før skatt.

Utvalgets forslag innebærer økt skattemessig



Figur 15.1 Marginals-katt på lønn, beregnet personinntekt og kapitalinntekter. Gjeldende regler
Kilde: Finansdepartementet.



Figur 15.2 Marginalskatt på lønn, beregnet personinntekt, utbytte over alternativavkastning og kapitalinntekter. Utvalgets forslag
Kilde: Finansdepartementet.

likebehandling av lønnsinntekter, beregnet personinntekt i liberale og ikke-liberale yrker og aksjeinntekter over alternativavkastningen. Figur 15.2 viser at marginalskatten på lønn fortsatt er noe høyere enn marginalskatten på høye aksjeinntekter når arbeidsgiveravgiften inkluderes, men det er ingen forskjell dersom arbeidsgiveravgiften holdes utenom. Utvalget foreslår også å oppheve forskjellsbehandlingen av liberale og ikke-liberale yrker, samt å øke takene i delingsmodellen, slik at også marginalskatten på beregnet personinntekt vil ligge om lag på samme nivå som for lønn og høye aksjeinntekter. Andre kapitalinntekter skattlegges fortsatt med en sats på 28 pst., men her er det neppe noe stort praktisk problem ift. skattetilpasning med sikte på å få arbeidsavkastning til å bli skattlagt som renter eller lignende.¹⁾

15.3.2 Fortsatt betydelig omfordeling i skattesystemet

Figur 15.3 illustrerer fordelingsvirkningene av inntektsskattesystemet med gjeldende regler og med utvalgets forslag, der befolkningen er delt inn i 10 like store grupper og der en har tatt hensyn til at det er stordriftsfordeler knyttet til å bo flere sammen i en husholdning (inntekt pr. forbruksenhet).

¹⁾ Utvalget foreslår imidlertid at renteinntekter på lån fra person til et aksjeselskap kan bli dobbeltbeskattet dersom rentesatsen er særskilt høy, noe som er begrunnet med at en vil unngå slik skattetilpasning.

Beregningene er gjort i Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE.

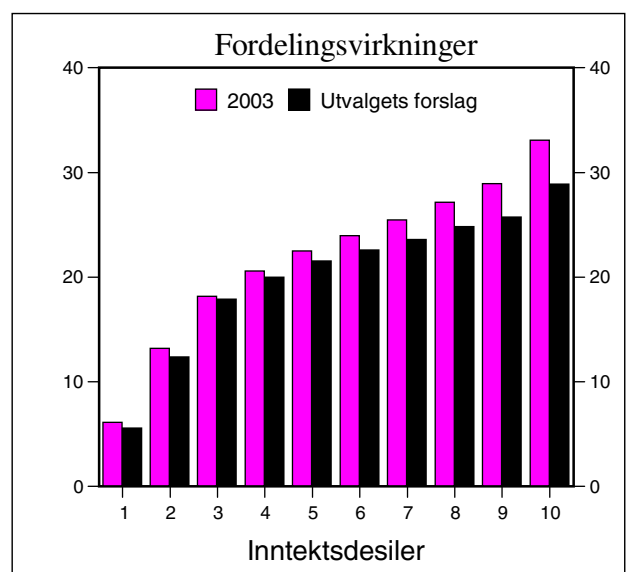
De empiriske beregningene viser at skattesystemet er progressivt, både med gjeldende regler og med utvalgets forslag, i den forstand at gjennomsnittsskatten (samlet skatt i prosent av samlet inntekt) øker med inntekten. Personer med høye inntekter betaler med andre ord en større andel av inntekten sin i skatt enn personer med lave inntekter.

Tilsvarende beregninger basert på husholdningenes sosioøkonomiske status viser at både lønntakere og trygdede får skattelettelse i alle inntektsgrupper (desiler). For næringsdrivende med lave inntekter kan det bli en viss skatteskjerpelse samlet sett, ettersom disse i mindre grad nyter godt av forslagene til økt minstefradrag, men også her vil de fleste få skattelettelse.

På kort sikt tilfaller de største skattelettelsene i utvalgets forslag dem med de høyeste inntektene. Det skyldes følgende forhold:

- Utvalgets forslag om å redusere de høyeste skattesatsene på lønn.
- Utvalgets forslag om å redusere formuesskatten.

For å oppnå en flatere satsstruktur, må en være villig til å akseptere de umiddelbare fordelingsvirkningene av redusert skatt på høye lønnsinntekter. Som nevnt, er det imidlertid grunn til å anta at fordelingsvirkningene av økt skatt på aksjeinntekter kombinert med redusert skatt på lønn vil være mindre markante på lang sikt.



Figur 15.3 Samlet skatt i prosent av samlet inntekt i ulike inntektsgrupper. Utvalgets forslag. Prosent
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tilsvarende gjelder formuesskatten. Dersom en ønsker å trappe ned eller fjerne formuesskatten, så vil de største lettelsene tilfalle dem som i dag har høy skattepliktig formue. For å oppnå økt likebehandling i formuesskatten, foreslår utvalget på kort sikt å innføre en generell verdsettelsesrabatt. De relativt sett største skattelettelsene vil dermed tilfalle personer som har formuen plassert i børsnoterte aksjer, bankinnskudd og andre aktiva som i dag skattlegges til markedsverdi. Dette gjelder selvsagt en del personer med høye inntekter, men også mange pensjonister vil få betydelige lettelsener i formuesskatten, ettersom mange av disse normalt har en høy andel av formuen plassert som bankinnskudd. Andre alternativer for nedtrapping av formuesskatten, for eksempel et generelt fritak for næringskapital inklusive aksjer mv., vil trolig ha mer negative fordelingsvirkninger enn utvalgets forslag. Det er for øvrig grunn til å anta at fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til omlegging av formuesskatten er mindre på lang sikt enn på kort sikt. Det skyldes at omleggingen trolig vil føre til at den samfunnsøkonomiske avkastningen av kapital vil øke, som følge av at formuesskatten ikke lenger favoriserer investeringer i bolig.

En reduksjon av formuesskatten vil også komme dem med de høyeste *inntektene* til gode, ettersom det er en positiv sammenheng mellom høye inntekter og høy formue. I tillegg har personer med høye formuer normalt en større andel av formuen plassert i aksjer og andre aktiva som i dag verdsettes til markedsverdi i formuesskatten, mens de fleste andre har mesteparten av formuen i form av bolig som er lavt verdsatt. Utvalget foreslår at en opphever formuesskatten på lang sikt, selv om den isolert sett har gode fordelingsvirkninger.

Utvalget har lagt vekt på å se beskatningen av fast eiendom, formue og arv i lys av den internasjonale utviklingen. I en stadig mer globalisert økonomi konkurrerer nasjoner i økende grad om å tiltrukke seg næringsaktivitet, sparekapital og kompetent arbeidskraft. I en slik sammenheng virker det lite fornuftig å ha til dels vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag, slik en i praksis gjør gjennom formues- og eiendoms-skatten. Utvalget mener på denne bakgrunn at en bør gradvis trappe opp skatten på eiendom og arv, samtidig som formuesskatten avvikles.

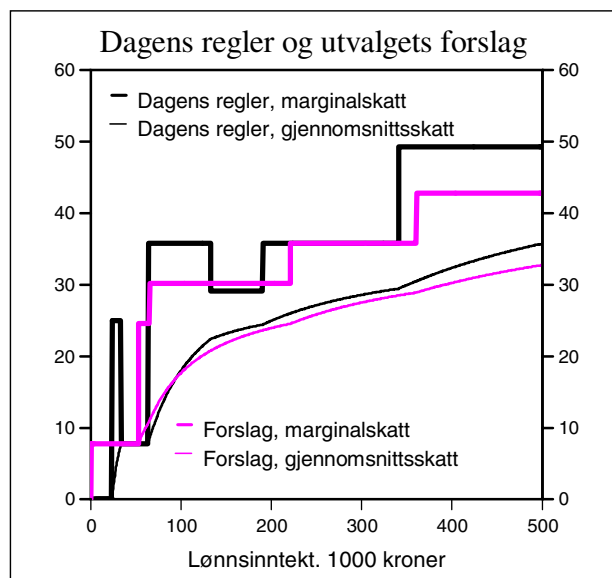
Utvalget har lagt betydelig vekt på å redusere skatten på lave og middels lønnsinntekter, samtidig som det foreslås en rekke forenklinger i fradragsstrukturen for lønns- og pensjonsinntekt. Denne virkningen kommer best fram ved å gjennomføre beregninger av hva skatten blir på lønnsinntekter

på ulike nivåer, når en kun inkluderer skattesatser og standardfradrag. Empiriske beregninger vil jo også inkludere endringer i skattegrunnlag og skatt på kapitalinntekter, som ikke påvirker motivene til å arbeide.

Figur 15.4 viser virkningen av utvalgets forslag, sammenlignet med gjeldende regler, for en lønnstaker som kun har standardfradrag. Denne figuren viser at både gjennomsnittsskatten og marginalskatten på lønnsinntekter reduseres på nesten alle nivåer. Det er en viss skatteskjerpelse på de aller laveste inntektsnivåene som følge av at endringen i minstefradraget ikke fullt ut oppveier effekten av å oppheve lønnsfradraget, men dette er nødvendig for å kunne redusere marginalskatten for lave lønnsinntekter. Gjeldende lønnsfradrag er ikke utformet på hensiktsmessig måte ift. et ønske om å stimulere til økt arbeidsinnsats for lavtlønte, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 8.

Forslaget om å redusere skatten på lønnsinntekter på alle nivåer, er blant annet begrunnet i at skattesystemet i større grad bør stimulere folk til å være i arbeid framfor å motta trygd. Dette vil også være god fordelingspolitikk, ettersom personer med de laveste inntektene normalt har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn personer med middels og høye inntekter. Også dette tilsier at de langsiktige fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er gunstigere enn det kan se ut som på kort sikt.

Tabell 15.2 viser endringen i skatt med utvalgets forslag for hhv. en lønnstaker og en enslig



Figur 15.4 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for en lønnstaker. Gjeldende regler og utvalgets forslag. Prosent

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 15.2 Endring i skatt som følge av utvalgets forslag. Lønnstaker og enslig pensjonist. Kroner

Inntekt	Lønnstager		Enslig pensjonist	
	Skatt med dagens regler	Endring med utvalgets forslag	Skatt med dagens regler	Endring med utvalgets forslag
100 000	18 048	-336	0	0
200 000	49 956	-2 044	35 215	85
300 000	85 756	-2 996	66 215	2 145
400 000	129 562	-8 202	105 221	-3 061
500 000	178 862	-14 702	149 721	-9 561
600 000	228 162	-21 202	194 221	-16 061
700 000	277 462	-27 702	238 721	-22 561
800 000	326 762	-30 202	283 221	-25 061
900 000	377 742	-33 382	329 401	-28 241
1 000 000	433 042	-40 882	379 901	-35 741

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

pensjonist som kun har standardfradrag. Kolonnen for lønnstakere viser det samme bildet som figur 15.4. Tabellen viser også at enslige pensjonister på de fleste inntektsnivåer vil få skattelettelse, mens enkelte pensjonister vil kunne få en viss skatte-skjerpelse. Det skyldes at noen vil få økt skatt som følge av opphevelsen av særfradrag for alder og uførhet, og der dette ikke fullt ut motvirkes av økt minstefradrag og redusert toppskatt. I disse beregningene er ikke endringene i formuesskatt og formuestillegget i skattebegrensingsregelen inkludert, noe som slår positivt ut for mange pensjonister. De empiriske beregningene viser som nevnt at det blir skattelettelse i alle inntektsdesiler for trygdede.

15.4 Provenynøytrale alternativer

Som nevnt innledningsvis mener utvalget at dersom en skal kunne gjennomføre endringer i skattesystemet i tråd med føringene i mandatet, er det nødvendig med visse netto skattelettelse. Utvalget foreslår:

- betydelige endringer i satsstrukturen både på lønn og aksjeinntekter, slik at en kan oppheve delingsmodellen for aktive aksjonærer og etter hvert også for andre virksomhetsformer.
- forenklinger i fradragstrukturen både for lønns- og pensjonsinntekter, der siktemålet er å gi skattelettelse som gjør det mer lønnsomt å arbeide.
- at skattegrunnlagene i både nærings- og personbeskatningen bør reflektere den faktiske avkastningen av arbeid og kapital, noe som inne-

bærer at en rekke særordninger i skattesystemet bør oppheves.

- at skattesatsen på bedriftsoverskudd ikke økes.
- at formuesskatten på lengre sikt oppheves, samtidig som skattleggingen av fast eiendom og arv gradvis trappes opp. På kort sikt foreslås en viss økning i skatten på fast eiendom, samtidig som det foreslås en drøy halvering av provenyet fra formuesskatten.
- økt likebehandling av investeringer i hjemlandet og i utlandet, blant annet ved å begrense dobbeltbeskatning i større grad enn i gjeldende system.

I tråd med mandatet presenterer utvalget likevel to skisser til endringer i utvalgets forslag som kan bidra til å gjøre forslaget provenynøytralt. I disse alternativene er det nødvendig å prioritere mellom de ulike målene som er fastsatt i mandatet. I alternativ 1 holder utvalget fast på sitt forslag til satsstruktur, men det foreslås ingen endringer i formuesskatten. I alternativ 2 opprettholdes forslaget til endringer i formuesskatt, men det legges inn større forskjeller i satsstrukturen slik at motivene til å få skattlagt arbeidsinntekt som utbytte øker sammenlignet med utvalgets forslag. I begge alternativene er det i tillegg behov for å finne ytterligere inndekning, og utvalget skisserer noen alternativer også for dette.

Utvalget har vurdert om en også bør foreslå økt skatt på alminnelig inntekt som en mulig inndekning i et provenynøytralt forslag. Utvalget viser imidlertid til omtalen av økt skatt på alminnelig inntekt i avsnitt 8.3, der utvalget sterkt advarer mot dette. Det er spesielt uheldig å øke skattesatsen

på bedriftsoverskudd når de fleste andre land er i ferd med å redusere denne. I tillegg vil økt skatt på alminnelig inntekt enten gi lite proveny eller bidra til å øke marginalskatten på både lønns- og kapitalinntekter. Utvalget mener at det er særlig viktig å unngå økt marginalskatt på arbeidsinntekter på lave og middels inntektsnivåer, ettersom dette kan bidra til å svekke arbeidstilbudet.

Alternativ 1: Ingen lettelser i formuesskatten

I dette forslaget opprettholdes utvalgets forslag til endringer i toppskattesatser og økt skatt på aksjeinntekter, men det foreslås ingen endringer i formuesskatten. Det å holde formuesskatten uendret bidrar isolert sett til å redusere den samlede skattelettelsen med om lag 4,7 mrd. kroner sammenlignet med utvalgets forslag. Det er dermed behov for en ytterligere inndekning på om lag 5,3 mrd. kroner før et slikt forslag samlet sett blir provenynøytralt.

Alternativ 2: Større satsforskjeller

I dette forslaget opprettholdes utvalgets forslag til endringer i formuesskatten og økt skatt på aksjeinntekter, men det foreslås at toppskattesatsene reduseres. Dersom toppskattesatsene for eksempel reduseres til 9 pst. over 350 000 kroner i trinn 1 og til 14 pst. over 700 000 kroner i trinn 2, vil det isolert sett redusere den samlede skattelettelsen med om lag 2,9 mrd. kroner sammenlignet med utvalgets forslag. Det er dermed behov for en ytterligere inndekning på om lag 7,1 mrd. kroner før et slikt forslag samlet sett blir provenynøytralt.

I dette alternativet vil høyeste marginalskatt på lønnsinntekter være 49,8 pst. eksklusiv og 56 pst. inklusiv arbeidsgiveravgift. I trinn 1 i toppskatten vil marginalskatten være 44,8 pst. eksklusiv og 51,6 pst. inklusiv arbeidsgiveravgift. Den høyeste samlede marginalskatten på aksjeinntekter er uendret på 48,16 pst.

Ytterligere inndekningsbehov i alternativ 1 og 2

Det er dermed behov for en ytterligere inndekning på hhv. om lag 5,3 mrd. kroner og 7,1 mrd. kroner før alternativ 1 og 2 blir provenynøytrale. Etter utvalgets vurdering står en her overfor en rekke mulige alternativer:

- Øke skatten på fast eiendom med ytterligere 2 mrd. kroner. Det vil i så fall innebære en betydelig økning i ligningstakstene dersom en skal legge dette på inntektsskatten av egen bolig og fritidsbolig, og en må derfor samtidig opp-

heve den gjeldende "sikkerhetsventilen" om at ligningsverdien ikke kan overskride 30 pst. av markedsverdien (ev. sette grensen vesentlig høyere enn 30 pst.).

- Redusere lettelsene for middels lønnsinntekter med 1 eller 2 mrd. kroner. I forhold til utvalgets forslag innebærer dette at øvre grense i minstefradraget må reduseres fra 57 200 kroner til hhv. 55 200 kroner og 53 200 kroner. Dette vil innebære en vesentlig reduksjon i antall lønns-takere som får redusert marginalskatt.
- Ytterligere grunnlagsutvidelser i inntektsbeskatningen av personer. En kan for eksempel oppheve reisefradraget helt, i stedet for å øke bunnfradraget. Det vil øke skatteinntektene med ytterligere 600 mill. kroner. Videre foreslår utvalget at en kun bruker knapt 1/3 av inntektene fra å oppheve sosialt begrunnede særordninger som en del av inndekningen. Dersom en ikke legger opp til noen form for kompensasjon når disse ordningene bortfaller, vil skatteinntektene øke med ytterligere 2,3 mrd. kroner.
- Utvalget foreslår ingen endringer i inntektsfradraget for jordbruksinntekt, fordi dette bør ses i sammenheng med en generell gjennomgang av landbrukspolitikken. En eventuell opphevelse av dette ville økt skatteinntektene med om lag 700 mill. kroner.
- Utvalget foreslår å gjøre om skattefradragets ordningen for FoU til en regelstyrt utgiftsordning. Dersom en i stedet opphevet denne ordningen, ville det trolig økt skatteinntektene med over 1,5 mrd. kroner.
- Det er betydelige muligheter for ytterligere innstramminger i skattleggingen av naturalytelse. Eksempelvis er skatteutgiften knyttet til kjøregodtgjørelse for 2002 anslått til om lag 1,5 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet for 2003.
- Det er mulig å øke avgiftsnivået ytterligere. Dersom en for eksempel innførte full merverdiavgift for matvarer, ville det økt skatteinntektene med om lag 7 mrd. kroner.

Utvalget har ikke tatt konkret stilling til hvilke av disse innstramminger som bør prioriteres, dersom en ønsker å fremme forslag om et provenynøytralt alternativ.

Både alternativ 1 og alternativ 2 vil føre til at skattelettelsene til dem med de høyeste inntektene blir mindre enn i utvalgets forslag, som følge av at formuesskatten ikke reduseres (alternativ 1) eller at toppskatten reduseres mindre enn i forslaget (alternativ 2). I motsetning til i utvalgets forslag vil det derimot ikke være skattelettelser i alle inntektsdesiler, ettersom lettelsene til dem med de høyeste

inntektene delvis blir finansiert med skjerpelser for dem med lave og middels inntekter. Ut fra et slikt perspektiv er ikke fordelingsvirkningene av disse to alternativene nødvendigvis noe bedre enn med utvalgets forslag.

Det er også mulig å redusere utvalgets forslag til skattelettelse ytterligere, både lettelsene i toppskatt, lettelsene for lavinntektsgrupper og de fore-

slåtte endringene i fastsettelsen av alminnelig inntekt og utvidelsen av kreditreglene. Dette vil imidlertid i vesentlig grad gå utover muligheten til å få gjennomført endringer i skattesystemet i tråd med det som lå til grunn i utvalgets mandat, blant annet formålet om å få etablert et prinsipielt fundert og dermed mer stabilt skattesystem. Utvalget vil derfor sterkt advare mot dette.

Vedlegg 1

Neutral udbyttebeskatning

af Peter Birch Sørensen
Center for Forskning i Økonomisk Politik (EPRU)
Københavns Universitets Økonomiske Institut

I dette notat skitseres et system for beskatning af aktieindtægt, der i princippet vil være neutralt overfor selskabernes investerings- og finansieringsbeslutninger, aktionærernes beslutning om aktierealisation, og virksomhedernes valg af organisationsform. Systemet er identisk med den såkaldte udbytteskat med skjerming, der foreslås i denne udredning.

Notatet indledes med en kort beskrivelse af princippet i den foreslåede udbytteskat. I notatets Del II illustreres systemets neutralitetsegenskaber ved hjælp af en række taleksempler. Af forenklingshensyn antages det i denne del af analysen, at investorerne er risikoneutrale. I Del III inddrages usikkerhed og risikoaversion i analysen, og det diskuteres, hvorledes kapitalafkastfradraget og reglerne for tabsfradrag må udformes for at sikre fuld skattemæssig neutralitet. Notatet afsluttes med to tekniske appendix, der indeholder formelle beviser for udbytteskattens neutralitet.

1 Udbytteskat med skjerming efter 'aksjonærmetoden': Hovedprincipper

Den foreslåede udbytteskat pålignes aktieindtægter, der tilfalder personlige aktionærer bosiddende i Norge. Grundprincippet er, at udbytteskatten kun pålægges den del af skatteyderens realiserede aktieafkast, der overstiger hvad han alternativt kunne have opnået ved at investere i obligationer. For hver af de aktieposter (norske eller udenlandske), som skatteyderen ejer, opgøres således en skattepligtig aktieindtægt efter følgende regel:

$$\begin{aligned} & \text{Skattepligtig aktieindtægt} = \text{årets aktieudbytte} \\ & + \text{årets realiserede aktiegevinst} \\ & - \text{årets realiserede aktietab} \\ & - \text{årets kapitalafkastfradrag} \\ & - \text{ubenyttede kapitalafkastfradrag fra tidligere år} \end{aligned}$$

Årets kapitalafkastfradrag beregnes som kapitalafkastsatsen (skjermingsrenten) ganget med kapitalafkastgrundlaget. Kapitalafkastsatsen er lig med

den markedsrente efter skat, som aktionæren alternativt kunne have opnået ved at investere i (sikre) obligationer. Kapitalafkastgrundlaget udgøres af aktiens regulerede kostpris, der beregnes som den oprindelige kostpris med tillæg af eventuelle ubenyttede afkastfradrag fra tidligere år. Dette er ækvivalent med, at ubenyttede kapitalafkastfradrag fremføres med et rentetillæg svarende til skjermingsrenten. Når aktionæren realiserer sin aktiebeholdning, fradrages de akkumulerede ubenyttede kapitalafkastfradrag i den skattepligtige aktiegevinst.

Systemet kan altså sammenfattes i det princip, at årets skattepligtige aktieindtægt er lig med summen af årets aktieudbytte og årets realiserede nettogevinst på aktien (positiv eller negativ) fratrukket det akkumulerede kapitalafkastfradrag, dvs. årets kapitalafkastfradrag plus de ubenyttede afkastfradrag fra tidligere år. Som det fremgår, indebærer systemet en integreret udbytte- og aktiegevinstbeskatning.

Systemets administration baseres på et centralt aktionærregister. Aktionærerne (eller de finansielle institutioner igennem hvilke de har foretaget deres aktiehandel) indberetter kostprisen på anskaffede aktier og salgssummen for afhændede aktier til registret, og selskaberne indberetter udbetalte udbytter. For hver aktionær føres i registret en konto for den regulerede kostpris for aktier i det enkelte selskab. Den regulerede kostpris kan beregnes maskinelt som den indberettede kostpris med tillæg af det beregnede kapitalafkast minus de indberettede udbytter. Den regulerede kostpris danner grundlag for beregningen af aktionærens årlige kapitalafkastfradrag.

2 Udbytteskattens neutralitetsegenskaber

I dette hovedafsnit begrundes, hvorfor der er behov for at tillade kapitalafkastfradrag ved opgørelsen af den skattepligtige aktieindtægt. Derefter belyses

udbytteskattens neutralitetsegenskaber ved hjælp af en række simple taleksempler. Af forenklingshensyn ses der indtil videre bort fra eksistensen af usikkerhed og risikoaversion hos investorerne, dvs. det antages implicit, at investorerne er risikoneutrale. Usikkerhed og risikoaversion vil blive inddraget eksplicit i analysen i hovedafsnit 3.

2.1 Er der behov for at tillade kapitalafkastfradrag i en åben økonomi?

Under en traditionel udbyttebeskatning gives der ikke kapitalafkastfradrag ved opgørelsen af skatteyderens skattepligtige aktieindtægt. Formålet med dette afsnit er at sammenligne virkningerne af en traditionel udbytteskat med virkningerne af en udbytteskat med skjerming i en lille åben økonomi som den norske.

En betingelse for maksimering af værdiskabelsen i den private sektor er, at kapitalen på marginalen giver samme afkast i alle anvendelser indenfor næringslivet. Hovedformålet med at tillade et afkastfradrag i aktieindtægten er at sikre, at kombinationen af selskabsskat og personlig skat på aktieindtægt ikke driver kravet til afkastet af selskabsinvesteringer op over afkastkravet til realinvesteringer *udenfor* selskabssektoren. Argumentet for at tillade afkastfradrag er altså en antagelse om, at en personlig skat på det fulde afkast af aktier i norske virksomheder vil drive kravet til aktieafkastet før skat i vejret og dermed øge norske selskabers kapitalomkostning.

For store børsnoterede selskaber, hvor aktierne omsættes internationalt, kan det imidlertid meget vel tænkes, at den marginale aktieinvestor er bosiddende udenfor Norge. I så fald vil norske børsnoterede selskabers egenkapitalomkostning være bestemt af afkastkravet på det internationale aktiemarked, der selsvagt ikke påvirkes af de norske personskatteregler. Virkningen af at indføre et afkastfradrag i norske aktionærers aktieindtægt vil alene være at gøre aktiebesiddelse mere fordelagtig for norske skatteydere. Sammenlignet med en udbytteskat *uden* skjerming vil en udbytteskat med skjerming derfor tilskynde norske skatteydere til at placere en større del af deres formue i aktier. Men virkningen af kapitalafkastfradraget på norske børsnoterede selskabers finansieringsomkostning må som nævnt antages at være meget lille, så længe kurserne på deres aktier fortrinsvis er bestemt på det internationale aktiemarked.

For aktier i mindre, ikke-noterede selskaber som ikke handles internationalt, er det formentlig realistisk at antage, at den marginale investor er underkastet norske personskatteregler. Alligevel

er det et spørgsmål, om de norske personskatteregler vil have væsentlig indflydelse på finansieringsomkostningen for denne gruppe virksomheder. Hvis ejerne af aktier i små ikke-noterede selskaber opfatter disse aktier som *perfekte substitutter* for internationalt handlede aktier i store børsnoterede selskaber, så vil det krævede afkast af aktierne i små unoterede selskaber være det samme som afkastet i de store selskaber, hvor aktierne prissættes på det internationale kapitalmarked. Dermed bliver finansieringsomkostningen i de små norske selskaber indirekte bestemt af de marginale investorer i de store internationale virksomheder. En norsk udbytteskat med skjerming vil dermed kun kunne påvirke det krævede afkast af aktier i norske virksomheder i det omfang kapitalafkastfradraget også gives til *udenlandske* ejere af norske aktier.

Dette ræsonnement forudsætter som sagt, at aktier i små unoterede selskaber er perfekte substitutter for aktier i store børsnoterede selskaber (indenfor samme branche). I praksis er denne forudsætning imidlertid næppe opfyldt, fordi der kan knytte sig særlige motiver til besiddelsen af aktier i små selskaber, såsom et ønske om ejerkontrol med selskabets drift. Endvidere kan risikoegenskaberne ved aktier i små selskaber afvige fra risikoprofilen på aktier i store internationale virksomheder, der har bedre mulighed for at sprede deres investeringer. Derfor er det mest realistisk at antage, at aktier i små unoterede selskaber er *ufuldkomne* substitutter for aktier i store børsnoterede selskaber, således at afkastkravet til unoterede aktier ikke er entydigt bundet til afkastet af noterede aktier. I denne situation vil de norske personskatteregler få indflydelse på kapitalomkostningen i de mindre norske selskaber, og dermed vil der være behov for at afskærme alternativafkastet af aktiernes værdi mod dobbeltbeskatning for at undgå en forvridning af selskabsinvesteringerne, jævnfør den formelle analyse i appendix B.

Diskussionen ovenfor antyder, at man vil overvurdere effekten af den norske aktieindkomstbeskatning på norske selskabers kapitalomkostning, hvis man ser bort fra det norske aktiemarkeds integration med det internationale marked. Den antyder endvidere, at det primært er eksistensen af *ikke-børsnoterede* selskaber, der skaber behov for en lempelse af dobbeltbeskatningen af indkomst fra selskabssektoren.

2.2 Illustration af udbytteskattens neutralitet overfor selskabernes investerings- og finansieringsbeslutninger

En marginal selskabsinvestering er en investering, der ikke giver noget nettooverskud til selskabets ejere, og som derfor kun lige akkurat kan betale sig. En udbytteskat er *neutral* overfor selskabernes investeringsomfang, hvis den ikke påvirker det krævede afkast af den marginale investering *før* udbytteskat. Antag (indtil videre) at aktionærerne ikke har risikoaversion, og at der ikke pålægges udbytteskat. I så fald kan det betale sig for et selskab at investere indtil det punkt, hvor det forventede afkast af den marginale investering efter selskabsskat svarer til den rente efter skat, som aktionærerne alternativt kunne have opnået ved at investere i obligationer frem for i aktier. Når der ikke pålægges udbytteskat, vil selskabet altså kræve, at den marginale selskabsinvestering giver et afkast efter selskabsskat svarende til markedsrenten efter skat. Udbytteskatten vil derfor være neutral, hvis den ikke driver selskabernes afkastkrav op over (eller ned under) renten efter skat.

I det følgende betegnes obligationsrenten efter skat for nemheds skyld som 'alternativafkastet'. Hvis en selskabsinvestering giver et afkast efter selskabsskat svarende til alternativafkastet, og hvis hele selskabets overskud løbende udbetales som udbytte, vil der ikke udløses nogen udbytteskat hos aktionærerne under en udbytteskat med skjerming, hvor der tillades et fradrag for alternativafkastet. Det er derfor oplagt, at en udbytteskat med skjerming ikke vil hæve afkastkravet til den marginale selskabsinvestering, når afkastet løbende udbetales som udbytte.

Hvis selskabet et år undlader at udbetale udbytte og i stedet tilbageholder et overskud svarende til alternativafkastet af den indskudte kapital, vil aktionæren efterfølgende få ret til et ekstra fradrag svarende til det tilbageholdte overskud med tillæg af alternativafkastet. En investering finansieret ved henlæggelser, der lige akkurat giver et afkast efter selskabsskat svarende til alternativafkastet, vil dermed ligeledes blive skjernet mod afkastbeskatning på aktionærens hånd. Aktionæren vil derfor være lige godt stillet, hvad enten selskabet tilbageholder og investerer sit overskud, eller det udbetaler udbytte som aktionæren kan placere i obligationsmarkedet. Også her gælder altså, at skattesystemet er neutralt overfor selskabets investerings- og udbyttepolitik.

Et simpelt taleksempel kan illustrere udbytteskattens neutralitet såvel som dens mekanik. Vi

betragter en aktionær, som ved indgangen til år 1 indskyder aktiekapital i et selskab, modtager aktieudbytte ved udgangen af år 1 og et udbytte eller en aktiegevinst ved udgangen af år 2. Selskabets investeringer forudsættes at give et afkast på 5% efter selskabsskat, og dette afkast antages at svare til obligationsrenten efter skat (alternativafkastet). Pointen i eksemplet er at vise, at der ikke udløses skat på aktionærens hånd, så længe afkastet af selskabets investeringer ikke overstiger, hvad aktionæren kunne have opnået ved en alternativ placering af sin formue.

Taleksemplet forudsætter, at en kroners tilbageholdt overskud i selskabet alt andet lige vil udløse en kroners stigning i aktiernes værdi, så længe det henlagte overskud holder sig inden for rammen af alternativafkastet. Denne forudsætning må anses for realistisk, eftersom det foreslåede system netop sikrer, at overskud op til alternativafkastet kan tages skattefrit ud af selskabet. Derfor vil udbyttebeskatningen ikke have negative kapitaliseringseffekter på aktiekursen, så længe udtag fra selskabet ikke overstiger alternativafkastet.

Nedenstående talopstilling viser selskabets og aktionærens dispositioner.

År 1

1. Indskud af aktiekapital primo året (aktiens kostpris)	1000
2. Overskud efter selskabsskat (5% af 1.)	50
3. Udbytte (3% af 1.)	30
4. Tilbageholdt overskud (2.-3.)	20
5. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 1.)	50
6. Ubenyttet kapitalafkastfradrag (5.-3.)	20

År 2

7. Reguleret kostpris for aktierne (1.+6.)	1020
8. Overskud efter selskabsskat (5% af (1.+4.))	51
9. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 7.)	51

Scenario 1: Aktierne realiseres ultimo år 2

10. Salgspris for aktier (1.+4.+8.)	1071
11. Aktiernes kostpris (=1.)	1000
12. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (6.+9.)	71
13. Skattepligtig aktiegevinst (10.-11.-12.)	0

Scenario 2: Alt overskud tages ud som udbytte ultimo år 2

14. Udbytte ultimo år 2 (4.+8.)	71
15. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (6.+9.)	71
16. Skattepligtigt aktieudbytte (14.-15.)	0

I Scenario 1 antages det, at aktionæren ikke modtager udbytte i år 2, men at han sælger sin aktie ved udgangen af året. Aktien vil på dette tidspunkt have en værdi svarende til den oprindeligt indskudte kapital plus de akkumulerede henlagte overskud, så den realiserede aktiegevinst vil svare til de akkumulerede tilbageholdte overskud. I scenario 2 tages disse overskud i stedet ud som udbytte ved udgangen af år 2. Det ses, at aktionæren i begge tilfælde lige akkurat vil have en skattepligtig aktieindtægt på nul. En selskabsinvestering med en forrentning svarende til markedsrenten vil derfor alene blive belagt med selskabsskat, og aktionæren vil være stillet ens, hvad enten hans indkomst tager form af udbytte eller aktiegevinst. Da der altså ikke udløses udbytteskat af afkastet af den marginale investering, vil skatten være uden virkning på selskabets afkastkrav og vil dermed være neutral overfor investeringsbeslutningen.

I det betragtede eksempel er en del af selskabets investeringer finansieret ved indskud af aktiekapital, mens en anden del er finansieret af det overskud, der tilbageholdes i år 1. Det fremgår, at den forenklede udbytteskat også afskærmer alternativafkastet af den del af investeringen, der er finansieret ved henlæggelser, selvom der ikke foretages RISK-regulering af aktiernes indgangsværdi efter de gældende norske regler. Afskærmningen sker ved, at det ubenyttede afkastfradrag for år 1 indregnes i kapitalafkastgrundlaget for år 2. Aktionærerne behandles altså skattemæssigt ens, hvad enten finansieringen af selskabets investeringer sker ved indskud af aktiekapital eller ved tilbageholdelse af overskud. Udbytteskatten er derfor ligeledes neutral overfor selskabets finansieringsbeslutninger.

I det tekniske appendix A gives et generelt og mere formelt bevis for det neutralitetsresultat, der er illustreret i dette afsnit.

2.3 Illustration af udbytteskattens neutralitet overfor omplacering af kapital

En anden attraktiv neutralitetsegenskab ved den foreslåede udbytteskat er, at den ikke 'fastlåser' kapitalen i de eksisterende selskaber, dvs. at den ikke skaber såkaldte indlåsnings effekter. Dette illustreres nedenfor med et talekseksempel, hvor kapitalen i udgangspunktet er investeret i selskab A, der har akkumuleret et tilbageholdt overskud ud over normalafkastet. Ejerne kan nu vælge at lade kapitalen stå i selskab A (Scenario 1). Alternativt kan de udtage kapitalen og investere den i selskab B (Scenario 2), eller de kan udtage kapitalen og investere den i kapitalmarkedet (Scenario 3). I alle tre

scenarier antages kapitalen at give et afkast på 5% efter almindelig indtægtsskat men før udbytteskat. Satsen for kapitalafkastfradraget (skjermingsrenten) er ligeledes 5%, svarende til renten efter skat, mens udbytteskattesatsen antages at være 28%.

Hvis udbytteskatten er neutral overfor omplacering af kapital, vil den ikke tilskynde ejerne til at vælge en placeringsmulighed frem for en anden. Eksemplet nedenfor viser, at udbytteskatten faktisk er neutral, idet ejerne ender op med samme forbrugsmulighed (samme ultimoformue) i alle tre scenarier, ganske som de ville gøre i en situation uden udbytteskat. Udbytteskatten tilskynder altså ikke til at fastholde kapitalen i selskab A på trods af, at dette selskab har akkumuleret et overnormalt afkast, der beskattes ved udtag.

Situation i selskab A ultimo år 0

1. Oprindeligt indskudt kapital	1000
2. Akkumuleret tilbageholdt overskud	1000
3. Værdi af selskabets kapital (1.+2.)	2000
4. Ubenyttet kapitalafkastfradrag	500

Scenario 1: Den oprindelige kapital bliver stående i selskab A

5. Overskud efter selskabsskat år 1 (5% af 3.)	100
6. Akkumuleret overskud = udbytte ultimo år 1 (2.+5.)	1100
7. Årets kapitalafkastfradrag (5% af (1.+4.))	75
8. Akkumuleret kapitalafkastfradrag ultimo år 1 (4.+7.)	575
9. Udbytteskat år 1 (28% af (6.-8.))	147
10. Nettoudbytte plus formue ultimo år 1 (6.-9.+1.)	1953

Scenario 2: Kapitalen tages ud af selskab A ultimo år 0 og investeres i selskab B

11. Udtag fra selskab A ultimo år 0 (=3.)	2000
12. Udbytteskat ved udtag fra selskab A (28% af (11.-1.-4.))	140
13. Indskud af kapital i selskab B primo år 1 (11.-12.)	1860
14. Overskud efter selskabsskat = udbytte ultimo år 1 (5% af 13.)	93
15. Kapitalafkastfradrag for år 1 (5% af 13.)	93
16. Udbytteskat år 1 (28% af (14.-15.))	0
17. Nettoudbytte plus formue ultimo år 1 (14.-16.+13.)	1953

Scenario 3: Kapitalen tages ud af selskab A ultimo år 0 og investeres i kapitalmarkedet

18. Udtag fra selskab A ultimo år 0 (=3.)	2000
19. Udbytteskat ved udtag fra selskab A (28% af (18.-1.-4.))	140
20. Beløb til placering i kapitalmarkedet primo år 1 (18.-19.)	1860
21. Formueafkast efter almindelig indtægts-skat år 1 (5% af 20.)	93
22. Nettoafkast plus formue ultimo år 1 (21.+20.)	1953

Ved valg af andre talstørrelser i eksemplet kan man vise, at det på trods af udbytteskatten vil være fordelagtigt at udtage kapitalen fra selskab A i enhver situation, hvor afkastet før udbytteskat er højere udenfor selskabet.

Ligesom udbytteskatten ikke påvirker selskabernes incitament til at omplacere kapital, vil den heller ikke forvride aktionærernes beslutning om at realisere deres aktier. Dette illustreres af nedenstående taleksempel, hvor aktionæren ved udgangen af år nul besidder aktier til en markedsværdi, der ligger over aktiernes regulerede kostpris. Aktionæren har således optjent en latent skattepligtig aktiegevinst, som han enten kan vente med at realisere til udgangen af år 1 (Scenario 1), eller som han kan vælge at realisere straks ved udgangen af år nul for at genplacere nettogevinsten i kapitalmarkedet. I begge situationer antages det, at aktionæren i løbet af år 1 kan opnå et afkast på 5% af sin formue *før* udbytteskat. I fravær af en udbytteskat vil han således være indifferent mellem at realisere gevinsten straks eller senere. Taleksemplet viser, at han også vil være lige godt stillet i de to scenarier under den foreslåede udbytteskat med skjerming:

Aktionærens situation ultimo år 0

1. Reguleret kostpris for aktien ultimo år 0	1000
2. Aktiens markedsværdi ultimo år 0	2000

Scenario 1: Aktien holdes til udgangen af år 1

3. Aktiens realisationsværdi ultimo år 1 (105% af 2.)	2100
4. Aktiens regulerede kostpris ultimo år 1 (105% af 1.)	1050
5. Skattepligtig aktiegevinst ultimo år 1 (3.-4.)	1050
6. Skat af aktiegevinst (28% af 5.)	294
7. Skatteyderens formue ultimo år 1 (3.-6.)	1806

Scenario 2: Aktien sælges ultimo år 0 og provenuet geninvesteres i kapitalmarkedet

8. Aktiens realisationsværdi ultimo år 0 (=2.)	2000
9. Skattepligtig aktiegevinst ultimo år 0 (8.-1.)	1000
10. Skat af aktiegevinst (28% af 9.)	280
11. Beløb til investering i kapitalmarkedet primo år 1 (8.-10.)	1720
12. Skatteyderens formue ultimo år 1 (105% af 11.)	1806

Bemærk, at hvis der ikke blev tilladt et kapitalafkastfradrag i den skattepligtige aktiegevinst ultimo år 1, ville aktionæren have en lavere ultimoformue i Scenario 1 end i Scenario 2. Han ville dermed blive tilskyndet til at realisere sine aktier straks. Den deraf følgende transaktionsomkostning (som der af forenklingssyns er set bort fra i taleksemplet) ville udgøre et samfundsmæssigt ressourcspild, eftersom der fra et samfundsmæssigt synspunkt ikke er grund til at omplacere kapitalen, da den giver samme afkast før udbytteskat i begge scenarier. Kapitalafkastfradraget er således afgørende for, at udbytteskatten er neutral overfor beslutningerne om aktierealisation.

2.4 Udbytteskatten og forholdet mellem lønmodtagere, selvstændige og aktive aktionærer

Som udgangspunkt er det ønskeligt, at skattesystemet ikke diskriminerer mellem forskellige grupper af skatteydere afhængigt af, om de arbejder som lønmodtagere, som selvstændige næringsdrivende, eller som aktive ejere i eget aktieselskab. Det stiliserede taleksempel nedenfor illustrerer, at selvom den foreslåede udbytteskat *formelt* behandler de tre grupper af skatteydere forskelligt, så vil alle tre grupper i princippet være lige godt stillet efter skat, når deres kapital- og arbejdsindsats giver samme aflønning før skat, forudsat at skattesatserne er fastsat på en 'passende' måde. Ganske vist sker der en udskydelse af merbeskatningen af den arbejdsindkomst, der opspares i et selskab, men værdien af denne skattecredit neutraliseres af udbytteskatten på udtagstidspunktet.

For at gøre beregningerne mere overskuelige forudsættes nu, at skattesatsen for almindelig indtægt er 30%, at markedsrenten *før* skat er 10%, og at virksomhedens kapital ligeledes giver et afkast på 10% *før* overskudsbeskatning. Hvis skatteyderen vælger at organisere sig som selvstændig, beskattes han efter en delingsmodel, hvor kapitalafkastsatsen antages at svare til markedsrenten

på 10%. Hvis han i stedet arbejder som aktiv aktionær i sit eget selskab, bliver han underkastet en udbytteskat med et kapitalafkastfradrag på 7%, svarende til markedsrenten efter skat. Endvidere antages, at skattepligtige udbytter behandles som almindelig indtægt, og det forudsættes forenkende, at al arbejdsindtægt pålægges en proportional tillægsskat på 21%, således at arbejdsindtægt i alt beskattes med en sats på 30+21=51% (det mere realistiske tilfælde med progressiv tillægsbeskatning af arbejdsindkomst diskuteres senere). Disse skattesatser sikrer, at den samlede selskabs- og udbytteskat på udbytter ud over alternativafkastet netop svarer til den samlede skat på arbejdsindtægt.

Den skattemæssige neutralitet mellem de tre grupper af skatteydere i nedenstående eksempel ses af, at de alle har samme forbrugsmulighed ultimo år 2 (forbruget i år 1 er for nemheds skyld sat til nul for alle grupper). Neutralitetsresultatet vil også gælde selv om det antages, at en del af indtægten i år 1 tages ud til forbrug, eller selvom man betragter en periode på mere end 2 år.

Scenario 1: Skatteyderen arbejder som selvstændig næringsdrivende, der beskattes efter delingsmodellen

År 1

1. Virksomhedens kapital primo året	2000
2. Virksomhedens kapitalafkast før skat (10% af 1.)	200
3. Afkast af ejerens arbejdsindsats	300
4. Virksomhedens overskud før skat (2.+3.)	500
5. Ejerens skat (30% af 2. + 51% af 3.)	213
6. Tilbageholdt overskud efter skat (4.-5.)	287

År 2

7. Virksomhedens kapital primo året (1.+6.)	2287
8. Virksomhedens kapitalafkast år 2 (10% af 7.)	228,7
9. Afkast af ejerens arbejdsindsats	300
10. Virksomhedens overskud før skat (8.+9.)	528,7
11. Ejerens skat (30% af 8. + 51% af 9.)	221,61
12. Overskud efter skat (10.-11.)	307,09
13. Forbrugsmulighed ved udtag af akkumuleret overskud ultimo år 2 (6.+12.)	594,09

Scenario 2: Skatteyderen arbejder som aktiv aktionær i eget selskab og underkastes en udbytteskat med skjerming; arbejdsafkastet tages ud som udbytte

År 1

14. Virksomhedens kapital primo året (=1.)	2000
15. Virksomhedens kapitalafkast (10% af 14.)	200
16. Afkast af ejerens arbejdsindsats (=3.)	300
17. Virksomhedens overskud før skat (15.+16.)	500
18. Selskabsskat (30% af 17.)	150
19. Tilbageholdt overskud efter skat (17.-18.)	350
20. Ubenyttet kapitalafkastfradrag (7% af 14.)	140

År 2

21. Virksomhedens kapital primo året (14.+19.)	2350
22. Virksomhedens kapitalafkast (10% af 21.)	235
23. Afkast af ejerens arbejdsindsats (=9.)	300
24. Virksomhedens overskud før skat (22.+23.)	535
25. Selskabsskat (30% af 24.)	160,5
26. Overskud efter selskabsskat (24.-25.)	374,5
27. Udtag af akkumuleret overskud (19.+26.)	724,5
28. Årets kapitalafkastfradrag (7% af (14.+20.))	149,8
29. Udbytteskat (30% af (27.-28-20.))	130,41
30. Forbrugsmulighed ved udtag af akkumuleret overskud ult. år 2 (27.-29.)	594,09

Scenario 3: Skatteyderen arbejder som lønmodtager

År 1

31. Formue primo året	2000
32. Formueafkast før skat (10% af 31.)	200
33. Skat af formueafkast (30% af 32.)	60
34. Arbejdsindtægt (=3.)	300
35. Skat af arbejdsindtægt (51% af 34.)	153
36. Opsparing (32.+34.-33.-35.)	287

År 2

37. Formue primo året (31.+36.)	2287
38. Formueafkast (10% af 37.)	228,7
39. Skat af formueafkast (30% af 38.)	68,61
40. Arbejdsindtægt	300
41. Skat af arbejdsindtægt (51% af 41.)	153
42. Årets disponible indkomst (38.+40.-39.-41.)	307,09

43. Forbrugsmulighed ved forbrug af årets disponible indkomst plus tidligere opsparing (36.+42.)	594,09
--	--------

I Scenario 2 ovenfor er det antaget, at den aktive aktionær udtager afkastet af sin arbejdsindsats i form af udbytte. Hvis hans arbejdsafkast i stedet tager form af lønindtægt fra selskabet, vil han imidlertid have nøjagtigt samme forbrugsmulighed, givet at han ligesom før opsparer hele sin disponible indkomst i selskabet i år 1. Dette er illustreret i Scenario 4 nedenfor, hvor den aktive aktionær indskyder sin lønindtægt efter skat som ny aktiekapital i selskabet ved udgangen af år 1. Dette vil øge hans kapitalafkastgrundlag for det følgende år, således at han i år 2 ikke skal betale udbytteskat. Som man ser, vil dette lige akkurat kompensere for det forhold, at der i år 1 skal betales en højere skat sammenlignet med Scenario 2.

Scenario 4: Skatteyderen arbejder som aktiv aktionær i eget selskab, og arbejdsafkastet tager form af løn fra selskabet

År 1

44. Virksomhedens kapital primo året (=1.)	2000
45. Virksomhedens kapitalafkast = overskud før skat (10% af 44.)	200
46. Afkast af ejerens arbejdsindsats = direktørløn (=3.)	300
47. Selskabsskat (30% af 45.)	60
48. Skat af ejerens arbejdsindkomst (51% af 46.)	153
49. Ejerens disponible arbejdsindkomst = kapitalindskud ultimo år 1 (46.-48.)	147
50. Tilvækst i selskabskapital (45.-47.+49.)	287
51. Ubenyttet kapitalafkastfradrag (7% af 44.)	140

År 2

52. Virksomhedens kapital primo året (44.+50.)	2287
53. Virksomhedens kapitalafkast = overskud før skat (10% af 52.)	228,7
54. Afkast af ejerens arbejdsindsats = direktørløn (=9.)	300
55. Selskabsskat (30% af 53.)	68,61
56. Skat af ejerens arbejdsindkomst (51% af 54.)	153
57. Overskud efter selskabsskat (53.-55.)	160,09
58. Ejerens disponible arbejdsindkomst (54.-56.)	147
59. Udtag af akkumuleret opsparing (50.+57.)	447,09
60. Kapitalafkastgrundlag (44.+49.+51.)	2287

61. Årets kapitalafkastfradrag (7% af 60.)	160,09
62. Skattepligtigt udbytte (59.-50.-61.-51.)	0
63. Forbrugsmulighed ultimo år 2 (58.+59.)	594,09

Scenarierne 1 til 4 illustrerer, at aktive aktionærer under en udbytteskat med skjerming i princippet vil have samme forbrugsmuligheder som lønmodtagere og selvstændige, hvad enten deres arbejdsafkast tager form af løn eller udbytte.

Taleksemplerne i dette afsnit bygger som nævnt på den forenkende antagelse, at al arbejdsindtægt beskattes med en rent proportional tillægsskat, og at den samlede selskabs- og udbytteskat ved udtag fra selskabet netop svarer til summen af almindelig indtægtskat og tillægsskat på arbejdsindtægt. Hvis tillægsskatten på arbejdsindtægt rent faktisk udskrives efter en progressiv skala, som foreslået i denne udredning, vil lønmodtagere og selvstændige tendere at få en lempeligere beskatning end aktive aktionærer, der udtager hele deres arbejdsindkomst i form af udbytte eller aktiegevinst. Aktive aktionærer kan imidlertid undgå at blive overbeskattet relativt til de øvrige grupper ved at udtage deres arbejdsafkast som løn frem for aktieindkomst.

En progressiv tillægsbeskatning af arbejdsindkomst vil således ikke i sig selv medføre en skattemæssig diskrimination mellem aktive aktionærer og andre grupper under en udbytteskat med skjerming, forudsat at de aktive aktionærer frit kan vælge, om de vil udtage indkomst fra selskabet i form af løn eller udbytte.

Taleksemplerne ovenfor tager ikke hensyn til, at selvstændige og aktive aktionærer vil være underlagt forskellige regler for trygdeavgift og arbejdsgiveravgift under det gældende norske regelsæt, og at 'takregler' i delingsmodellen kan medføre, at høje arbejdsafkast hos de selvstændige ikke marginalbeskattes med satsen for arbejdsindtægt. Disse ikke-neutraliteter mellem lønmodtagere, selvstændige og aktive aktionærer er imidlertid ikke en konsekvens af udbytteskatten som sådan, men er en følge af reglerne for trygdeavgift og arbejdsgiveravgift og af reglerne i delingsmodellen.

Scenarierne 1 og 2 viser, at den aktive aktionær ikke har nogen fordel i forhold til den selvstændige, selvom tillægsbeskatningen af aktionærens arbejdsafkast udskydes til udtagstidspunktet. Dette skyldes, at afkastet af kapital akkumuleret indenfor selskabssektoren løbende beskattes som almindelig indtægt med samme sats som afkastet af kapital akkumuleret udenfor selskabssektoren. Der vil dog ikke være fuldstændig skattemæssig neutralitet mellem aktive aktionærer og selvstæn-

dige, hvis virksomhederne er delvis afhængige af lånefinansiering, og hvis de er underkastet *kreditbegrænsninger* i kapitalmarkedet. I så fald vil det være en fordel for den aktive aktionær, at han kan udskyde sin tillægsbeskatning til udtagstidspunktet. Hvis mange selvstændige i praksis er underkastet kreditbegrænsninger, kan det således være et argument for at beskatte selvstændige næringsdrivende efter en udtagsmodel, der følger de samme principper som den foreslåede udbytteskat med skjerming.

2.5 Beskatningen af selskabsaktionærer

Den foreslåede udbytteskat med skjerming kan i princippet anvendes for juridiske såvel som for fysiske personer. I så fald vil det være muligt at afskaffe dagens norske godtgørelses- og RISK-system for selskabsaktionærer, idet udbytteskatten vil afskærme aktieudbytter og aktiegevinster i koncernforhold, så længe moderselskabets aktieindtægt holder sig indenfor rammen af alternativafkastet.

Nedenstående taleksempel viser, hvordan metoden forebygger kædebeskatning af normalafkast i forholdet mellem moder- og datterselskaber. Markedsrenten efter skat antages at være 5%, og vi betragter for overskuelighedens skyld en investeringshorisont på 2 år (selvom neutralitetsresultatet gælder for en vilkårlig investeringshorisont). Moderselskabets eneste funktion er at eje aktier i datterselskabet, og datterselskabets investeringer forudsættes at give et afkast på 5% efter selskabsskat, svarende til alternativafkastet. Der illustreres to scenarier. I det første udbetaler datterselskabet sit akkumulerede overskud som udbytte til moderselskabet ved udgangen af år 2, og moderselskabet videreuddeler udbyttet til sine aktionærer. I Scenario 2 tilbageholder datterselskabet sit overskud, men moderselskabet realiserer sine aktier ultimo år 2 og uddeler gevinsten som udbytte til sine aktionærer.

Datterselskab

1. Udstedelse af aktier til moderselskabet primo år 1	400
2. Overskud efter selskabsskat i år 1 (5% af 1.)	20
3. Udbetalt udbytte år 1	0
4. Tilbageholdt overskud år 1 (2.-3.)	20
5. Overskud efter selskabsskat år 2 (5% af 1.+4.)	21

Moderselskab

6. Indskud af aktieselskab i datterselskab primo år 1 (=1.)	400
7. Udbytteindtægt år 1 (=3.)	0
8. Kapitalafkastfradrag år 1 (5% af 6.)	20
9. Ubenyttet kapitalafkastfradrag år 1 (8.-7.)	20
10. Kapitalafkastfradrag år 2 (5% af 6.+9.)	21

Moderselskabets aktionærer

11. Indskud af aktiekapital i moderselskab primo år 1 (=6.)	400
12. Aktieindtægt år 1	0
13. Kapitalafkastfradrag år 1 (5% af 11.)	20
14. Ubenyttet kapitalafkastfradrag år 1 (13.-12.)	20
15. Kapitalafkastfradrag år 2 (5% af 11.+14.)	21

Scenario 1: Datteren udbetaler akkumuleret overskud som udbytte til moderen ultimo år 2. Moderen videreuddeler udbyttet til sine aktionærer

16. Moderselskabets udbytteindtægt (4.+5.)	41
17. Moderselskabets kapitalafkastfradrag (9.+10.)	41
18. Moderselskabets skattepligtige udbytte (16.-17.)	0
19. Udbytte til moderselskabets aktionærer (=16.)	41
20. Aktionærernes kapitalafkastfradrag (14.+15.)	41
21. Aktionærernes skattepligtige udbytte (19.-20.)	0

Scenario 2: Datter tilbageholder overskud i år 2. Moder realiserer aktier i datter ultimo år 2 og uddeler gevinsten som udbytte til sine aktionærer

22. Værdi af moderselskabets aktier i datterselskabet ultimo år 2 (6.+5.+4.)	241
23. Moderselskabets realisationsgevinst ultimo år 2 (22.-6.)	41
24. Moderselskabets kapitalafkastfradrag (9.+10.)	41
25. Moderselskabets skattepligtige aktiegevinster (23.-24.)	0
26. Udbytte til moderselskabets aktionærer ultimo år 2 (=23.)	41
27. Aktionærernes kapitalafkastfradrag (14.+15.)	41
28. Aktionærernes skattepligtige udbytte (26.-27.)	0

Der kan tænkes mange andre kombinationer af udbytte og realisation i de tre led i ovenstående kæde, men den foreslåede udbytteskat vil under alle omstændigheder sikre, at der ikke udløses skat, så længe indkomststrømmene indenfor koncernen ikke overstiger skjermingsrenten.

Ud fra et formelt juridisk ligestillingssynspunkt kan det forekomme attraktivt at beskatte såvel personlige aktionærer som selskabsaktionærer efter den foreslåede metode. En udbytteskat på den del af selskabernes afkast, der overstiger skjermingsrenten, vil også give et større provenu fra selskabssektoren end dagens norske godtgørelses- og RISK-system. På den anden side er det en ulempe, at det foreslåede system indebærer en kædebeskatning af sådanne *merafkast*, der kanaliseres fra datterselskaber til moderselskaber indenfor en koncern. Dette kan føre til, at virksomhederne undlader at udskille aktiviteter i selvstændige selskaber, selv om dette i fravær af udbytteskatten ville være hensigtsmæssigt. Hvis man vil undgå denne forvriddingseffekt, kan man vælge at videreføre dagens godtgørelses- og RISK-system for selskabsaktionærer og alene indføre udbytteskat med skjerming for personlige aktionærer.

3 Neutral udbyttebeskatning under usikkerhed og risikoaversion

Analysen ovenfor tog ikke eksplicit hensyn til, at afkastet af aktier i praksis typisk vil være usikkert og undertiden negativt, og at investorerne typisk vil have risikoaversion, således at det forventede aktieafkast vil indeholde en risikopræmie i forhold til afkastet af sikre rentebærende fordringer. I dette hovedafsnit og det tilhørende appendix B analyseres, under hvilke betingelser en udbytteskat med skjerming vil være neutral, når der er usikkerhed og risikoaversion. Diskussionen koncentrerer fortsat om en model, hvor kapitalafkastgrundlaget udgøres af aktiens kostpris med tillæg af eventuelle ubenyttede kapitalafkastfradrag fra tidligere år (den regulerede kostpris). Analysen fokuserer på hvordan kapitalafkastsatsen og reglerne for tabsfradrag skal fastsættes for at sikre skattemæssig neutralitet.

3.1 Neutrale regler for tabsfradrag

Ved udformningen af en udbytteskat med skjerming må der tages stilling til, hvordan et eventuelt ubenyttet kapitalafkastfradrag skal behandles skattemæssigt, hvis aktionæren realiserer sine aktier med tab eller med en begrænset gevinst, således at

det akkumulerede ubenyttede afkastfradrag ikke kan rummes i den realiserede aktieindkomst.

Udbytteskatten beskatter det aktieafkast, der overstiger en alternativ forrentning af den regulerede kostpris. Hvis der skal være fuld skattemæssig *symmetri*, må der derfor gives fuldt fradrag for ethvert beløb, hvormed det akkumulerede ubenyttede afkastfradrag overstiger gevinsten ved aktiens realisation. Der skal altså gives fradrag både i situationer med direkte tab, hvor salgsprisen er mindre end den oprindelige kostpris, og i situationer hvor salgsprisen er mindre end den oprindelige kostpris med tillæg af akkumulerede ubenyttede afkastfradrag. Såfremt tabsfradraget ikke kan rummes indenfor årets aktieindkomst, må det i princippet fremføres med rente til fradrag i fremtidige års aktieindkomst, således at fradragets nutidsværdi bevares. Hvis skattesatsen for aktieindkomst svarer til skattesatsen for almindelig indtægt, kan man eventuelt tillade fradrag for aktietab i såvel almindelig indtægt som i aktuell og fremtidig aktieindkomst, jævnfør afsnit 3.2.

Intuitivt kunne man vente, at en sådan symmetrisk aktieindkomstskat med skjerming vil være neutral, dvs. uden forvriddende virkning på det krævede aktieafkast før aktieindkomstskat. Den formelle analyse i det tekniske appendix B bekræfter i vidt omfang denne intuition. Analysen baseres på en variant af den såkaldte Capital-Asset-Pricing model, der er den mest anvendte model til bestemmelse af det forventede afkast af aktier.

Analysen i appendix B er tilpasset en norsk sammenhæng, hvor det er vigtigt at sondre mellem aktier, som kan omsættes internationalt, og aktier som kun omsættes i Norge. Den førstnævnte aktiekategori kaldes for nemheds skyld 'børsnoterede aktier', mens den anden kategori kaldes 'unoterede aktier', selvom den egentlige skillelinje altså går mellem internationalt handlede aktier og aktier, som i praksis kun kan omsættes på det indenlandske marked. Da den norske børs er integreret i det internationale aktiemarked, vil afkastkravet til norske børsnoterede aktier ikke blive mærkbart påvirket af en udbytteskat på norske personlige aktionærer. Problemstillingen er derfor alene, om afkastkravet til unoterede aktier påvirkes af udbytteskatten?

Da afkastet af aktier er usikkert, vil risikoaverse investorer kun holde aktier, hvis det forventede gennemsnitlige aktieafkast indeholder en risikopræmie i tillæg til den risikofri rente, dvs. et tillæg til afkastet af 'sikre' fordringer såsom kortfristede statsobligationer. Ejere af unoterede aktier kan sprede deres samlede formuerisiko ved samtidig at holde en bredt sammensat portefølje af børsno-

terede aktier, i det følgende kaldet 'markedsporteføljen'. Hvis ejerne effektivt har diversificeret deres risiko på denne måde, vil den krævede risikopræmie i afkastet af unoterede aktier afhænge af, i hvilken grad besiddelse af unoterede aktier bidrager til at mindske risikoen på ejernes samlede portefølje af børsnoterede og unoterede aktier. Hvis afkastet af unoterede aktier udviser en stærk positiv samvariation med afkastet af markedsporteføljen, bidrager besiddelse af unoterede aktier ikke til at sprede risikoen; tværtimod. Risikopræmien på unoterede aktier vil da overstige risikopræmien på markedsporteføljen. Hvis afkastet af en unoteret aktie omvendt udviser en lav grad af samvariation med afkastet af markedsporteføljen - f.eks. fordi indtjeningen i det pågældende aktieselskab er mindre konjunkturfølsom end indtjeningen i det typiske børsnoterede selskab - vil besiddelse af aktien bidrage til at reducere risikoen på ejerens samlede aktieportefølje, og risikopræmien på den unoterede aktie vil da være mindre end præmien på markedsporteføljen.

Mere præcist følger det af analysen i appendix B, at afkastkravet til en unoteret aktie for en ejer med en veldiversificeret portefølje tilnærmelsesvis vil være givet ved ligningen

$$R_u^e = i + \beta_u \cdot (R_b^e - i) \quad (1)$$

hvor R_u^e betegner det krævede forventede afkast efter skat af den unoterede aktie, i er den risikofri rente efter skat, R_b^e er det forventede gennemsnitlige disponible afkast af børsnoterede aktier (det disponible afkast af markedsporteføljen), og β_u er en koefficient, der angiver covariansen (samvariationen) mellem efter-skat afkastet af den unoterede aktie og efter-skat afkastet af markedsporteføljen, sat i forhold til variansen på efter-skat afkastet af den samlede markedsportefølje.

Ligning (1) kan illustrere, hvorfor kapitalomkostningen for et unoteret selskab ikke påvirkes af en symmetrisk aktieindkomstskat med fradrag for det risikofri efter-skat afkast i . Lad r_u^e og r_b^e betegne de krævede forventede afkast af unoterede henholdsvis børsnoterede aktier før udbytteskat, og lad a angive skattesatsen for aktieindkomst (udbytter plus/minus kursgevinster/kurstab). Når den risikofri efter-skat rente kan fradrages ubegrænset i aktieindkomsten (og eventuelle ubenyttede afkastfradrag kan fremføres med rente, så deres nutidsværdi er uændret), vil de disponible forventede aktieafkast være givet ved

$$R_u^e = r_u^e - \overbrace{a \cdot (r_u^e - i)}^{\text{udbytteskat}} \quad (2)$$

$$R_b^e = r_b^e - \overbrace{a \cdot (r_b^e - i)}^{\text{udbytteskat}} \quad (3)$$

Ved indsættelse af (2) og (3) i (1) finder man at

$$r_u^e = i + \beta_u \cdot (r_b^e - i) \quad (4)$$

Ligning (4) angiver det krævede forventede afkast af unoterede aktier før udbytteskat. Det er denne størrelse, der repræsenterer egenkapitalomkostningen for unoterede selskaber. Som allerede nævnt må det krævede afkast r_b^e af norske børsnoterede aktier antages at være bestemt af forholdene på de internationale aktiemarkeder, der ikke påvirkes af en udbytteskat på norske personlige aktionærer. Den korte risikofri rente i er bestemt af den norske pengepolitik og er dermed ligeledes uafhængig af udbytteskatten. Koefficienten β_u er som nævnt lig med covariansen mellem nettoafkastet af den unoterede aktie og nettoafkastet af markedsporteføljen, sat i forhold til variansen på nettoafkastet af markedsporteføljen. Udbytteskatten vil reducere covariansen i tælleren og variansen i nævneren i nøjagtigt samme forhold, jævnfør appendix B, og skatten vil derfor ikke påvirke β_u . Dermed følger det af (4), at den symmetriske udbytteskat med skjerming for den risikofri efter-skat rente vil være neutral i forhold til selskabernes investeringsbeslutninger, idet den hverken påvirker afkastkravet til unoterede eller noterede aktier.

Eftersom udbytteskatten beskærer den disponible risikopræmie på unoterede aktier, kan det måske overraske, at den krævede risikopræmie før skat ikke drives i vejret. Imidlertid reducerer den symmetriske udbytteskat også *usikkerheden* (spredningen) på det disponible afkast. Når aktieafkastet overstiger den risikofri rente, inddrager staten via udbytteskatten en del af merafkastet. Til gengæld dækker staten også via fradragsretten for ubenyttede skjermingsbeløb en tilsvarende del af 'tabet', når aktieafkastet er mindre end den risikofri rente. Som følge af denne risikodeling bliver det ikke mere fordelagtigt at ligge inde med risikofri obligationer frem for aktier, og derfor driver udbytteskatten ikke risikopræmien på aktier i vejret.

Dette neutralitetsresultatet er som nævnt udledt under den forudsætning, at ejerne af aktier i ikke-børsnoterede selskaber spreder deres risiko ved at placere størstedelen af deres nettoformue i børsnoterede aktier. I praksis vil denne forudsætning ofte ikke være opfyldt, f.eks. fordi et ønske om at sikre fuld ejerkontrol kan motivere ejerne af unoterede aktier til at placere hovedparten af deres formue i deres 'eget' selskab. Det absolutte modstykke til en veldiversificeret portefølje er den situation, hvor ejeren af et unoteret aktieselskab

har placeret *hele* sin aktiebeholdning i dette ene selskab. I denne situation følger det af analysen i appendix B, at det krævede forventede afkast af den unoterede aktie før udbytteskat (når der er fradrag for den risikofri efter-skat rente og fuldt tabsfradrag) vil være

$$r_u^e = i + v_u \rho (1 - a) \sigma_u^2 \quad (5)$$

hvor σ_u^2 er variansen (dvs. et mål for usikkerheden) på det realiserede aktieafkast før udbytteskat, ρ er et mål for ejerens grad af risikoaversion¹⁾, v_u er den andel af ejerens samlede formue, der er placeret i selskabet, og hvor den resterende andel $1 - v_u$ af formuen antages placeret i risikofri rentebærende aktiver såsom statsobligationer eller bankindsud. Ligning (5) udtrykker altså, at ejerens krævede afkast af investeringer i eget selskab er lig med den risikofri rente efter skat plus en risikopræmie, der varierer positivt med usikkerheden på afkastet af hans aktier (σ_u^2) og med den formueandel, han har placeret i sit selskab. På kort sigt må formueandelen v_u antages at være mere eller mindre givet. Det følger da af (5), at indførelse af udbytteskatten a vil *reducere* ejerens afkastkrav til egenkapitalfinansierede investeringer i eget selskab. Over tid vil dette føre til stigende investeringer i selskabet og dermed en stigning i den formueandel v_u , som ejeren har placeret i selskabet. På langt sigt vil faldet i afkastkravet r_u^e derfor blive mindre, men under alle omstændigheder vil udbytteskatten i den her betragtede situation *stimulere* realinvesteringer i unoterede selskaber. Årsagen er, at den symmetriske beskattning med fuldt tabsfradrag reducerer usikkerheden på afkastet efter skat af investering i egen virksomhed, hvilket tilskynder til øget risikotagning. Antagelsen om fuldt tabsfradrag er vigtig for dette resultat. Hvis der er begrænsninger på tabsfradraget, hæmmes tilskyndelsen til risikotagning. Med stærke begrænsninger på tabsfradraget vil udbytteskatten derfor reducere investeringerne i unoterede selskaber, som nærmere analyseret i appendix B.

Situationerne med fuld diversificering henholdsvis ingen diversificering af aktieporteføljen repræsenterer som nævnt to modstående yderpunkter. De fleste ejere af ikke-noterede selskaber befinder sig formentlig et sted mellem disse yderpunkter. Det tekniske appendix B analyserer der-

for også det tilfælde, hvor ejeren har en betydelig del af sin formue placeret i eget selskab, men hvor han også har foretaget en vis risikospredning ved at placere en del af sin formue i børsnoterede aktier. Analysen viser, at en symmetrisk udbytteskat med skjerming og fuldt tabsfradrag i denne situation vil have to modsatrettede virkninger på afkastkravet til ikke-børsnoterede aktier: På den ene side vil udbytteskatten reducere risikoen ved aktiebesiddelse og dermed tilskynde ejeren til at øge sin beholdning af børsnoterede aktier. Den øgede beholdning af børsnoterede aktier betyder, at besiddelse af aktier i eget selskab nu i højere grad bidrager til risikoen på ejerens samlede portefølje, idet der normalt vil være en positiv samvariation mellem afkastet på de to aktiekategorier. Denne forøgelse af risikoen medfører isoleret set en tendens til, at udbytteskatten øger afkastkravet til unoterede aktier. På den anden side medfører udbytteskatten som nævnt en reduktion i efter-skat variansen og covariansen på aktieafkastet, hvilket alt andet lige gør aktiebesiddelse mere fordelagtig i forhold til besiddelse af risikofri aktiver.

På grund af disse modsatrettede effekter er der grund til at antage, at en symmetrisk udbytteskat med skjerming og fuldt tabsfradrag næppe vil have en væsentlig nettoeffekt på afkastkravet til unoterede aktier. Under alle omstændigheder gælder som nævnt, at nettoeffekten vil gå mod nul, jo mere veldiversificeret ejernes portefølje er. Som en første tilnærmelse forekommer det derfor rimeligt at antage, at en symmetrisk udbytteskat med skjerming for den risikofri efter-skat rente og fuldt tabsfradrag er stort set neutral.

Som nævnt i denne udredning kan man af administrative grunde vælge kun at lægge udbytteskatten på afkastet af aktier i ikke-børsnoterede selskaber. Skatten vil da først og fremmest have den funktion at forebygge, at aktionærer der arbejder i eget selskab kan omdanne højtbeskattet arbejdssindkomst til lavtbeskattet aktieindkomst. Analysen i appendix B viser, at udbytteskatten vil være tilnærmelsesvis neutral, hvad enten den alene lægges på afkastet af ikke-børsnoterede aktier, eller den omfatter både børsnoterede og ikke-noterede aktier.

3.2 Er der behov for begrænsninger på retten til fradrag for aktietab?

En udbytteskat med skjerming vil som nævnt kun være (tilnærmelsesvis) neutral, hvis ethvert skattemæssigt aktietab udløser en skattereduktion, der

¹⁾ Størrelsen ρ er den såkaldte absolutte risikoaversion, der er proportional med det beløb, som ejeren ville være villig til at betale for helt at kunne undgå usikkerhed omkring størrelsen af aktieafkastet.

i nutidsverdi svarer til udbytteskattesatsen gange aktietabet. Konkret kan dette opnås ved, at tab på en aktie kan fradrages i årets øvrige aktieindkomst (eventuelt også i den almindelige indtægt, hvis skattesatsen for aktieindkomst svarer til satsen for almindelig indtægt), og at et eventuelt overskydende tab tillades fremført med tillæg af den risikofri efter-skat rente til fradrag i efterfølgende års aktieindkomst. Administrativt vil dette kræve, at der for hver aktionær føres en konto for ubenyttede tabsfradrag.

Ubegrænset tabsfradrag betyder, at tab på én aktie vil kunne modregnes i et eventuelt skattepligtigt afkast af en anden aktie. På marginalen vil det dog stadig være sådan, at en stigning i merafkastet (afkastet ud over skjermingsrenten) på en aktie alt andet lige vil udløse en højere skat, end aktionæren ellers skulle have betalt. Derfor svækkes systemets neutralitetssegenskaber ikke af, at tab på én aktie kan fradrages i merafkastet på andre aktier.

Tabsfradrag indebærer, at staten via skattesystemet deler risikoen ved skatteydernes aktieinvesteringer. En sådan risikodeling kan være ønskelig fra et samfundsøkonomisk effektivitetssynspunkt, da staten har bedre muligheder for at sprede risikoen på sine nettoindtægter end den private sektor. Dette skyldes, at staten via skatte- og overførselsystemet har andel i stort set samtlige indkomststrømme i økonomien.

Det er ikke givet, at en erstatning af dagens norske RISK-system med en udbytteskat med skjerming vil øge risikoen på den norske stats nettoindtægter. RISK-systemet medfører, at den norske stat forpligter sig til at yde et fradrag i de skattepligtige aktiegevinster svarende til de henlagte overskud i norske selskaber. De henlagte overskud svinger over tid, men udsvingene varierer ikke krone for krone med udsvingene i aktiernes markedsværdi, dvs. RISK-systemet sikrer ikke, at de skattepligtige aktiegevinster udvikler sig jævnt og forudsigeligt. Derfor indebærer RISK-fradragene en risikobehæftet fremtidig forpligtigelse for den norske stat. Under en udbytteskat med skjerming erstattes RISK-fradragene med et 'sikkert' (forudsigeligt) fradrag for den risikofri rente. Hvis de enkelte års RISK-fradrag kun i begrænset omfang samvarierer positivt med de enkelte års aktiekursudsving, vil en overgang til udbytteskat med skjerming faktisk *mindske* den risiko, der knytter sig til den norske stats nettoindtægter.²⁾

²⁾ Norske aktionærers (realiserede) kursgevinster (X) og størrelsen af de henlagte overskud i norske selskaber (Y) kan opfattes som stokastiske variable. Under RISK-systemet er

Det bør også fremhæves, at man ud fra neutralitetshensyn ikke behøver at sætte skjermingsrenten højere end den risikofri rente efter skat, hvis man samtidigt tillader fuldt tabsfradrag. Hvis man derimod begrænser retten til tabsfradrag, vil der være behov for at indføre et risikotillæg til skjermingsrenten for at undgå, at udbytteskatten øger afkastkravet til egenkapitalfinansierede investeringer. Det er derfor usikkert, om begrænsninger i retten til tabsfradrag vil give et væsentligt større offentligt provenu, hvis man samtidigt tillægger neutralitetshensyn betydelig vægt.

Skattereformforslaget i denne udredning indebærer, at skattepligtige udbytter og aktiegevinster beskattes som almindelig indtægt. Det kunne derfor være naturligt at give ret til fuldt fradrag for aktietab (inclusive fradrag for ubenyttede skjermingsbeløb) i årets almindelige indtægt for at begrænse omfanget af de tab, som skal fremføres med rente til senere fradrag. På den anden side kunne sådanne liberale regler for tabsfradrag tænkes at føre til uønskede tilpasninger blandt skatteyderne. Man kunne således frygte, at nogle norske aktionærer ville vælge at udnytte det fulde tabsfradrag i Norge for derefter at fraflytte landet med henblik på at undgå norsk skat af senere gevinster.

Under det gældende norske skattesystem har skatteyderne ret til at fradrage aktietab i årets øvrige almindelige indtægt. Kontinuitetshensyn taler dermed for, at man under en udbytteskat med skjerming ligeledes tillader fradragsret for direkte aktietab (defineret som forskellen mellem den oprindelige kostpris og salgsprisen) i den øvrige almindelige indtægt. Samtidigt kunne man for at mindske risikoen for uønskede tilpasninger fastsætte, at ubenyttede skjermingsfradrag ikke kan fradrages i årets almindelige indtægt, men kan fremføres med skjermingsrenten til fradrag i fremtidige skattepligtige aktieindtægter til Norge, som foreslået i denne udredning. Et sådant system vil i princippet sikre fuld neutralitet for alle investorer, der fremover indtjener tilstrækkelige skattepligtige aktieindtægter i Norge til at kunne udnytte det fremførte fradrag. Samti-

de skattepligtige aktiegevinster altså lig med $X - Y$. Variansen på denne indkomststrøm er $\sigma_X^2 + \sigma_Y^2 - 2\sigma_{XY}$, hvor σ_X^2 er variansen på X , σ_Y^2 er variansen på Y , og σ_{XY} er kovariansen på de to størrelser, som må antages at være positiv. Under en udbytteskat efter model 1 erstattes RISK-fradraget af et i princippet 'sikkert' fradrag for det risikofri normalafkast, som har en varians på nul. Dermed bliver variansen på de skattepligtige aktiegevinster simpelthen lig med σ_X^2 . Denne varians er mindre end variansen på de skattepligtige gevinster under RISK-systemet, hvis $2\sigma_{XY} < \sigma_Y^2$.

dig vil systemet mindske risikoen for en udhuling af det norske skattegrundlag som følge af fraflytning.

3.3 Illustration af de foreslåede regler for udbyttebeskatning og tabsfradrag

To simple taleksempler kan illustrere mekanikken i de regler for fradrag for aktietab, der er skitseret i det foregående afsnit, og som foreslås i hovedteksten til denne udredning. De to eksempler nedenfor illustrerer samtidigt, hvordan skatteyderens samlede årlige aktieindtægt skal opgøres, når han har indtægt fra flere forskellige aktier.

I Eksempel 1 ejer skatteyderen tre aktieposter A, B og C, hvor aktien B giver et skattepligtigt udbytte, mens aktien C realiseres med en gevinst, der ligger under det beregnede kapitalafkast. Princippet i den foreslåede udbytteskat er, at ubenyttet kapitalafkastfradrag på en aktie lægges til aktien kostpris (og dermed implicit fremføres med en rente svarende til kapitalafkastraten), så længe aktien ikke realiseres. Ved realisation kan et eventuelt ubenyttet kapitalafkastfradrag på en aktie imidlertid fradrages i årets øvrige skattepligtige aktieindtægt. I Eksempel 1 kan det ubenyttede afkastfradrag på den realiserede aktie C derfor fradrages i det skattepligtige udbytte fra aktie B ved opgørelsen af årets samlede skattepligtige aktieindtægt. Framgangsmåden kan illustreres som følger, idet kapitalafkastsatsen antages at være 5%:

Eksempel 1: Skatteyderen ejer tre aktieposter A, B og C, hvoraf aktien C realiseres inden årets udgang
Aktiepost A

1. Oprindelig kostpris	195
2. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo året	5
3. Reguleret kostpris primo året (1.+2.)	200
4. Årets udbytte	8
5. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 3.)	10
6. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (2.+5.)	15

Aktiepost B

7. Oprindelig kostpris	980
8. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo året	20
9. Reguleret kostpris primo året (7.+8.)	1000
10. Årets udbytte	100
11. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 9.)	50

12. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (8.+11.)	70
---	----

Aktiepost C

13. Oprindelig kostpris	350
14. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo året	50
15. Reguleret kostpris primo året (13.+14.)	400
16. Salgspris ved realisation af aktien	410
17. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 15.)	20
18. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (14.+17.)	70

Opgørelse af skattepligtig aktieindtægt fra aktiepost A

19. Årets skattepligtige udbytte (4.-6.) (sættes til 0 hvis beløbet er negativt)	0
20. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo det efterfølgende år (6.-4.)	7
21. Reguleret kostpris primo det efterfølgende år (3.+5.-4.)	202

Opgørelse af skattepligtig aktieindtægt fra aktiepost B

22. Årets skattepligtige udbytte (10.-12.)	30
--	----

Opgørelse af skattepligtig aktieindtægt fra aktiepost C

23. Årets aktietab (15.+17.-16.)	10
----------------------------------	----

Opgørelse af samlet skattepligtig aktieindtægt

24. Årets samlede skattepligtige aktieindtægt (22.-23.)	20
25. Ubenyttet kapitalafkastfradrag på aktiepost B primo det efterfølgende år (12.-10.-23.) (sættes til 0 hvis beløbet er negativt)	0
26. Reguleret kostpris på aktiepost B primo det efterfølgende år (9.-8.)	980

Man ser af Eksempel 1, at det ubenyttede kapitalafkastfradrag fra aktie A ikke kan bringes til fradrag i det skattepligtige udbytte fra aktie B, da aktieposten A ikke er blevet realiseret. Udbytteerne fra ikke-realiserede aktier beskattes således hver for sig. Denne separate beskatning foreslås for at begrænse mulighederne for utilsigtet udnyttelse af fradragsmulighederne. Hvis ubenyttede afkastfradrag frit kunne overføres mellem forskellige aktieposter, kunne man f.eks. forestille sig, at skattey-

deren anvendte et ubenyttet afkastfradrag fra aktie A til at undgå beskatning af udbyttet af aktie B, og at han derefter realiserede begge aktier med gevinst efter at være flyttet til udlandet, hvor hans gevinst ikke kan underkastes norsk beskatning.

Det ses også af Eksempel 1, at aktionæren i kraft af kapitalafkastfradraget får et skattemæssigt tab ved realisation af aktieposten C. Bemærk at de ubenyttede kapitalafkastfradrag fra tidligere år er indregnet i den regulerede kostpris primo året, så den i punkt 23 angivne beregningsmetode for aktiegevinsten sikrer, at den skattepligtige gevinst reduceres med hele det akkumulerede ubenyttede afkastfradrag. Da aktie C er blevet realiseret i årets løb, kan det skattemæssige tab bringes til fradrag i den skattepligtige indtægt fra aktie B. I Eksempel 1 er årets udbytte fra aktie B så stort, at det kan rumme hele det akkumulerede ubenyttede kapitalafkastfradrag fra denne aktie såvel som det skattemæssige tab fra aktie C. Ved årets udgang vil det akkumulerede ubenyttede afkastfradrag for aktie B derfor være nedbragt til 0, jævnfør punkt 25 ovenfor. Ved udgangen af året skal kostprisen for aktie B derfor også nedreguleres med et beløb svarende til de tidligere års akkumulerede ubenyttede afkastfradrag, jævnfør punkt 26. Ved indgangen til det efterfølgende år vil kostprisen for aktie B dermed svare til aktiens oprindelige kostpris.

Hvis skatteyderen i et år realiserer et skattemæssigt aktietab, og han samtidigt har positive skattepligtige indtægter fra flere andre forskellige aktier, kan man starte med at fradrage hans aktietab i afkastet på den aktie, der giver den største skattepligtige indtægt, og derefter fradrage et eventuelt overskydende tab i afkastet fra aktieposten med den næststørste indtægt, og så fremdeles.

I nedenstående Eksempel 2 betragter vi en anden situation, hvor skatteyderen ejer to aktieposter A og B, og hvor det realiserede skattemæssige tab på aktie B er så stort, at det ikke kan rummes i det skattepligtige udbytte fra aktie A. Den del af det nominelle tab (defineret som oprindelig kostpris minus salgspris) som ikke kan rummes i indtægten fra aktie A, vil da kunne fradrages i skatteyderens øvrige almindelige indtægt indenfor samme år, mens den del af det skattemæssige tab, der hidrører fra det ubenyttede kapitalafkastfradrag, vil blive tilskrevet skatteyderens konto for ubenyttede aktietab og vil blive fremført til fradrag i efterfølgende års aktieindtægt med et rentetillæg svarende til kapitalafkaststraten.

Eksempel 2: Skatteyderen ejer to aktieposter A og B, hvoraf aktien B realiseres med direkte tab inden årets udgang

Aktiepost A

1. Oprindelig kostpris	195
2. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo året	5
3. Reguleret kostpris primo året	200
4. Årets udbytte	20
5. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 3.)	10
6. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (2.+5.)	15

Aktiepost B

7. Oprindelig kostpris	500
8. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo året	20
9. Reguleret kostpris primo året (7.+8.)	520
10. Salgspris ved realisation af aktien	480
11. Årets kapitalafkastfradrag (5% af 9.)	26
12. Akkumuleret kapitalafkastfradrag (8.+11.)	46

Opgørelse af skattepligtig aktieindtægt fra aktiepost A

13. Årets skattepligtige udbytte (4.-6.)	5
14. Ubenyttet kapitalafkastfradrag primo det efterfølgende år (6.-4.) (sættes til 0 hvis beløbet er negativt)	0
15. Reguleret kostpris primo det efterfølgende år (3.-2.)	195

Opgørelse af skattepligtig aktieindtægt fra aktiepost B

16. Nominelt aktietab (7.-10.)	20
17. Aktietab som følge af ubenyttet kapitalafkastfradrag (=12.)	46
18. Samlet skattemæssigt aktietab (16.+17.)	66

Opgørelse af samlet skattepligtig aktieindtægt

19. Årets samlede skattepligtige aktieindtægt (13.-18.) (sættes til 0 hvis beløbet er negativt)	0
20. Aktietab til fradrag i årets øvrige almindelige indtægt (16.-13.)	15
21. Aktietab til fremføring (=17.)	46
22. Fradragsberettiget fremført aktietab det efterfølgende år (1,05 × 21.)	48,3

Som det fremgår af eksemplerne skal der i aktionærregistret føres en særskilt konto for hver

af skatteyderens aktieposter. Endvidere skal der føres en konto for skatteyderens ubenyttede fremførbare aktietab.

Appendix A Neutralitet af en udbytteskat med kapitalafkastfradrag

I dette tekniske appendix vises formelt, at den i afsnit I beskrevne udbytteskat med kapitalafkastfradrag er fuldt neutral overfor aktieselskabernes investerings- og finansieringsbeslutninger. Analysen inddrager ikke usikkerhed og risikoaversion (se herom i appendix B). Den forudsætter dermed implicit, at investorerne er risikoneutrale og alene fokuserer på de *forventede* afkaststrater.

Notation og forudsætninger

Der benyttes følgende notation:

K	= selskabets kapitalbeholdning
A	= aktionærens kapitalafkastgrundlag
S	= salgssum for aktier
G	= skattepligtig aktiegevinst
$g \equiv A/K$	= forholdet mellem afkastgrundlag og kapitalbeholdning
$AKAF$	= akkumuleret ubenyttet kapitalafkastfradrag
r	= afkast af selskabsinvestering efter almindelig indtægtsskat
i	= markedsrente efter almindelig indtægtsskat (=kapitalafkastsats)
u	= udbyttekvote (andel af selskabsoverskud, der udbetales som udbytte)
a	= skattesats for aktieindkomst
t	= tiden
h	= aktionærens investeringshorisont (tidspunkt for realisation af aktier)
$x \equiv dx/dt$	= ændringen over tid i variabel x

Vi betragter en aktionær, der på tidspunkt nul indskyder en kroners aktiekapital i selskabet, og som på tidspunkt h realiserer sin aktiebeholdning. Som nævnt i afsnit 2.2 er det umiddelbart klart, at en udbytteskat med skjerming vil være neutral, hvis selskabet udbetaler hele sit overskud som udbytte. Der fokuseres derfor her på en situation, hvor selskabet tilbageholder en del af sit overskud, således at det udbetalte udbytte i hvert år af ejerperioden er mindre end aktionærens beregnede kapitalafkastfradrag. De ubenyttede afkastfradrag lægges til aktionærens afkastgrundlag for de efterfølgende perioder, og på tidspunktet for realisation af aktierne fradrages det akkumulerede ubenyttede afkastfradrag i den skattepligtige aktiegevinst. Vi

vil nu vise, at dette skattesystem vil være neutralt i den forstand, at selskabets afkastkrav vil svare til markedsrenten, uanset størrelsen af udbyttekvoten.

Af bekvemmelighedshensyn arbejder vi i kontinuert tid.

Kapitalbeholdning og afkastgrundlag

Da selskabet i hver periode tilbageholder og geninvesterer en andel $1 - u$ af sit overskud rK , er udviklingen over tid i selskabets kapitalbeholdning givet ved

$$\dot{K} = r(1 - u)K, \quad 0 < u < 1 \quad (1)$$

Den indskudte kapitalbeholdning på tidspunkt nul er én krone, så ifølge (1) vil selskabets kapitalbeholdning på tidspunkt t være lig med

$$K(t) = e^{r(1-u)t} \quad (2)$$

Den løbende regulering af aktionærens kapitalafkastgrundlag (reguleringen af aktiens kostpris) er lig med forskellen mellem det beregnede kapitalafkast iA og det udbetalte udbytte urK :

$$\dot{A} = iA - urK \quad (3)$$

Det er hensigtsmæssigt at indføre hjælpevariablen

$$g \equiv \frac{A}{K} \quad (4)$$

som ifølge (1), (3) og (4) udvikler sig i overensstemmelse med differentialligningen

$$\dot{g} = \frac{K \dot{A} - A \dot{K}}{K^2} = \frac{\dot{A}}{K} - g \left(\frac{\dot{K}}{K} \right) \implies$$

$$\dot{g} + [r(1 - u) - i]g = -ur \quad (5)$$

Den generelle løsning til (5) er

$$g(t) = Ce^{[i-r(1-u)]t} + \frac{ur}{i-r(1-u)} \quad (6)$$

hvor C er en konstant, hvis størrelse er bestemt af initialværdien af g . Da det på tidspunkt nul gælder at $A(0) = K(0) = 1$, har vi at $g(0) = 1$ for $t = 0$. Ved indsættelse af denne initialbetingelse i (6) og løsning for C finder man at

$$C = \frac{i - r}{i - r(1 - u)} \quad (7)$$

Hermed fås af (6) og (7) den fuldstændige løsning

$$g(t) = \left(\frac{i-r}{i-r(1-u)} \right) e^{[i-r(1-u)]t} + \frac{ur}{i-r(1-u)} \quad (8)$$

Resultatet i (8) kan benyttes til at beregne aktionærens akkumulerede ubenyttede afkastfradrag samt hans skattepligtige aktiegevinst.

Det akkumulerede ubenyttede kapitalafkastfradrag og den skattepligtige aktiegevinst

Som vi skal se nedenfor, vil aktionæren ikke blive beskattet af en marginal selskabsinvestering, der kun lige akkurat giver et afkast svarende til markedsrenten. Ved realisation af sin marginale aktiebeholdning vil aktionæren derfor kunne opnå en salgspris svarende til den indskudte kapital plus de akkumulerede tilbageholdte overskud. På marginalen vil udbyttebeskatningen altså ikke have negative kapitaliseringseffekter på aktiekursen, eftersom det akkumulerede marginale bedriftsoverskud kan tages ud af selskabet uden at udløse skat på aktionærens hånd. Følgelig vil den marginale investor på tidspunkt h kunne sælge sine aktier for salgssummen

$$S(h) = K(h) = e^{r(1-u)h} \quad (9)$$

Den skattepligtige aktiegevinst på tidspunkt h bliver derfor lig med

$$G(h) = \overbrace{[S(h) - 1]}^{\text{realisationsgevinst}} - \overbrace{AKAF(h)}^{\text{akkumulert ubenyttet afkastfradrag}} \\ = [e^{r(1-u)h} - 1] - AKAF(h) \quad (10)$$

Det akkumulerede ubenyttede kapitalafkastfradrag er pr. definition lig med forskellen mellem aktiernes regulerede kostpris og den oprindelige kostpris, dvs.

$$AKAF(h) = A(h) - 1 \quad (11)$$

Vi ved at $A(h) \equiv g(h)K(h)$. Ved brug af (2), (8), (10) og (11) finder man ved at sætte $t = h$ at

$$G(h) = e^{ih} \left(\frac{r-i}{i-r(1-u)} \right) [1 - e^{-[i-r(1-u)]h}] \quad (12)$$

Nutidsværdien af aktionærens investering og selskabets afkastkrav

For at beregne afkastkravet til den marginale selskabsinvestering må vi beregne nutidsværdien af de indtægtsstrømme, der følger af aktionærens kapitalindskud på 1 krone på tidspunkt nul. Denne

nutidsværdi NV er lig med nutidsværdien af selskabets udbytter plus nutidsværdien af aktionærens aktiegevinst $S(h) - 1$, fratrukket nutidsværdien af skatten på aktiegevinsten. Da selskabet i hver periode udbetaler aktieudbyttet urK , bliver den samlede nutidsværdi af aktionærens investering lig med

$$NV(0) = \overbrace{\int_0^h urK(t)e^{-it} dt}^{\text{nutidsværdi af udbytteindtægt}} + \overbrace{[e^{-ih}K(h) - 1]}^{\text{nutidsværdi af aktiegevinst}} \\ - \overbrace{ae^{-ih}G(h)}^{\text{nutidsværdi af aktiegevinstskat}} \quad (13)$$

Ved at indsætte (2) og (12) i (13) får man efter udregning af integralet at

$$NV(0) = \left(\frac{(r-i)(1-a)}{i-r(1-u)} \right) (1 - e^{-[i-r(1-u)]h}) \quad (14)$$

En rationel aktionær vil vedblive at indskyde kapital i selskabet indtil nutidsværdien af indtægterne af den sidst indskudte krone netop er nul, dvs. indtil $NV(0) = 0$. Ifølge (14) indebærer dette, at selskabet vil vedblive at investere, indtil

$$r = i \quad (15)$$

dvs. indtil afkastet af den marginale investering netop svarer til markedsrenten. Bemærk at dette neutralitetsresultat gælder uanset størrelsen af udbyttekvoten u , dvs. uafhængigt af selskabets finansierings- og udbyttepolitik, og uanset længden af aktionærens investeringshorisont h .

Ved udledningen af dette resultat har vi bl.a. udnyttet ligning (9), der som nævnt forudsætter at aktionæren ikke beskattes ved realisation af indkomst fra den marginale selskabsinvestering. Af ligningerne (12) og (15) ser vi, at denne forudsætning faktisk er opfyldt. Samtidigt ses af (14), at beskatningen af merafkastet $r - i$ reducerer aktionærens nutidsværdi af de intramarginale investeringer, ganske som man ville forvente. Det offentlige får således andel i den 'rene' profit $r - i$ både via aktionærbeskatningen og via selskabsbeskatningen, men dette opnås uden at forvride investerings- og finansieringsbeslutningerne.

Intuitionen bag dette neutralitetsresultat er forklaret i afsnit 2.2.

Appendix B Aktieindkomstbeskatning under usikkerhed

Dette appendix analyserer virkningen af aktieind-

komstbeskatning i den realistiske situation, hvor der er usikkerhed om størrelsen af det realiserede aktieafkast. Analysens formål er at vise, hvordan en skat på aktieudbytter og aktiegevinster påvirker det krævede aktieafkast samt investorernes villighed til risikotagning. Der fokuseres alene på virkningen af aktieindkomstskatten. Det er således underforstået, at den risikofri rente i modellen er renten efter almindelig indtægsskat. Det er ligeledes underforstået, at aktieafkastet før aktieindkomstskat er det afkast, der er til rådighed efter at der er betalt selskabsskat af den underliggende selskabsindkomst.

I størstedelen af analysen antages det, at udbytteskatten hviler på afkastet af både børsnoterede og ikke-børsnoterede aktier. I det afsluttende afsnit undersøges virkningerne af en udbytteskat, der alene hviler på afkastet af unoterede aktier.

Modelgrundlag og notation

Analysen baseres på en variant af den såkaldte Capital-Asset-Pricing Model (CAPM), der er den mest anvendte model til bestemmelse af afkastkravet til aktier. I den her opstillede udgave af modellen indgår der kun tre aktivtyper: 1) En risikofri rentebærende fordring, 2) Aktier i ikke-børsnoterede selskaber (aktietype 1), og 3) Aktier i børsnoterede selskaber (aktietype 2). Afkastet af de to aktietyper er usikkert og ikke fuldt korreleret. Der benyttes følgende notation:

i	= den risikofri markedsrente
a	= skattesats for aktieindkomst
r_j	= faktisk afkast af aktier af type j før aktieindkomstskat, $j = 1, 2$
r_j^e	= forventet afkast af aktier af type j før aktieindkomstskat, $j = 1, 2$
R_j	= faktisk efter-skat af aktier af type j , $j = 1, 2$
R_j^e	= forventet efter-skat af aktier af type j , $j = 1, 2$
v_j	= andel af investorportefølje investeret i aktier af type j , $j = 1, 2$
σ_j^2	= varians på før-skat afkast af aktier af type j , $j = 1, 2$
$\hat{\sigma}_j^2$	= varians på før-skat afkast af aktier af type j , $j = 1, 2$
σ_{12}	= covarians mellem før-skat afkastet af de to aktietyper
$\hat{\sigma}_{12}$	= covarians mellem efter-skat afkastet af de to aktietyper
ρ	= graden af absolut risikoaversion
V	= investorens faktiske ultimiformue
V^e	= investorens forventede ultimiformue
$U(V)$	= investorens nytte af ultimiformuen

CAPM modellen kan opfattes som en model der beskriver, hvordan risikoinverse investorer vil sammensætte deres portefølje for givne forventede afkast af de forskellige aktiver. Alternativt kan modellen bruges til at udlede de forventede afkaststrategier, der vil sikre at investorerne er villige til at efterspørge det givne udbud af de forskellige aktivtyper.

I første omgang vælger vi den førstnævnte betragtningsmåde. Vi betragter således en investor, der ved periodens begyndelse skal fordele sin givne initialformue på de tre aktivtyper. Hvis vi normerer initialformuen til 1, vil investorens faktiske disponible formue ved udgangen af perioden per definition være

$$V = v_1 R_1 + v_2 R_2 + (1 - v_1 - v_2) i \quad (1)$$

mens hans forventede ultimiformue er

$$V^e = v_1 R_1^e + v_2 R_2^e + (1 - v_1 - v_2) i \quad (2)$$

Investorens nytte af ultimiformuen er $U(V)$, hvor $U' > 0$ og $U'' < 0$. Den aftagende grænsenytte af formue ($U'' < 0$) afspejler, at investoren er risikoavers. Ved at foretage en andenordens Taylor-approksimation af nyttefunktionen omkring V^e fås

$$U(V) \approx U(V^e) + U' \cdot (V - V^e) + \frac{U''}{2} \cdot (V - V^e)^2 \quad (3)$$

Af (3), (2) og (1) følger, at den forventede nytte $E[U(V)]$ ved udgangen af perioden tilnærmelsesvis er lig

$$\begin{aligned} E[U(V)] &= U(V^e) + \frac{U''}{2} \cdot (V - V^e)^2 \\ &= U(v_1 R_1^e + v_2 R_2^e + (1 - v_1 - v_2) i) \\ &\quad + \frac{U''}{2} \cdot (v_1^2 \hat{\sigma}_1^2 + v_2^2 \hat{\sigma}_2^2 + 2v_1 v_2 \hat{\sigma}_{12}) \end{aligned} \quad (4)$$

Den rationelle investor vil vælge porteføljeandelen v_1 og v_2 således, at den forventede nytte i (4) maksimeres. Førsteordensbetingelserne for løsning af dette optimeringsproblem er

$$U' \cdot (R_1^e - i) + U'' \cdot (v_1 \hat{\sigma}_1^2 + v_2 \hat{\sigma}_{12}) = 0 \quad (5)$$

$$U' \cdot (R_2^e - i) + U'' \cdot (v_2 \hat{\sigma}_2^2 + v_1 \hat{\sigma}_{12}) = 0 \quad (6)$$

som kan omskrives til

$$R_1^e = i + \rho (v_1 \hat{\sigma}_1^2 + v_2 \hat{\sigma}_{12}) \quad (7)$$

$$R_2^e = i + \rho (v_2 \hat{\sigma}_2^2 + v_1 \hat{\sigma}_{12}) \quad (8)$$

hvor $\rho \equiv -U''/U'$ er graden af absolut risikoaver-

sion, der i det følgende behandles som en konstant parameter. Optimumsbetingelserne (7) og (8) uttrykker, at det forventede disponible afkast af aktier i en given risikoklasse er lig med den risikofri rente efter skat plus en risikopræmie, der varierer positivt med usikkerheden omkring aktietypens eget afkast ($\hat{\sigma}_j^2$) og med samvariationen mellem aktietypens eget afkast og afkastet af andre aktietyper ($\hat{\sigma}_{12}$).

Virkningen af en symmetrisk aktieindkomstskat med afkastfradrag og fuldt tabsfradrag

Antag nu, at aktieudbytter og aktiegevinster ud over den risikofri rente i beskattes symmetrisk med skattesatsen a , og at der ved opgørelsen af den samlede aktieindkomst gives fuldt fradrag for ethvert 'tab' i forhold til normalrenten, således at aktionærene får en skattereduktion med en nutidsværdi på a kroner for hver krone, hvormed den risikofri rente i overstiger det realiserede aktieafkast. Det faktiske og forventede disponible aktieafkast kan dermed skrives som

$$R_j = (1 - a)r_j + ai, \quad j = 1, 2 \quad (9)$$

$$R_j^e = (1 - a)r_j^e + ai, \quad j = 1, 2 \quad (10)$$

mens variansen og kovariansen på de disponible afkast bliver

$$\begin{aligned} \hat{\sigma}_1^2 &\equiv E[(R_1 - R_1^e)^2] \\ &= E[(1 - a)^2 (r_1 - r_1^e)^2] \\ &= (1 - a)^2 \sigma_1^2 \end{aligned} \quad (11)$$

$$\begin{aligned} \hat{\sigma}_2^2 &\equiv E[(R_2 - R_2^e)^2] \\ &= E[(1 - a)^2 (r_2 - r_2^e)^2] \\ &= (1 - a)^2 \sigma_2^2 \end{aligned} \quad (12)$$

$$\begin{aligned} \hat{\sigma}_{12} &\equiv E[(R_1 - R_1^e)(R_2 - R_2^e)] \\ &= E[(1 - a)^2 (r_1 - r_1^e)(r_2 - r_2^e)] \\ &= (1 - a)^2 \sigma_{12} \end{aligned} \quad (13)$$

hvor $\sigma_j^2 \equiv E[(r_j - r_j^e)^2]$

og $\sigma_{12} \equiv E[(r_1 - r_1^e)(r_2 - r_2^e)]$

Indsættelse af (10) til (13) i (7) og (8) giver

$$r_1^e = i + \rho(1 - a)(v_1\sigma_1^2 + v_2\sigma_{12}) \quad (14)$$

$$r_2^e = i + \rho(1 - a)(v_2\sigma_2^2 + v_1\sigma_{12}) \quad (15)$$

Norge er en lille åben økonomi med frie kapitalbevægelser. Norske investorer har således adgang til at købe udenlandske børsnoterede aktier, ligesom udenlandske investorer har adgang til det norske marked for børsnoterede aktier. Under disse vilkår må man antage, at det krævede afkast af norske børsnoterede aktier i en given risikoklasse stort set er bestemt af forholdene på de internationale aktiemarkeder, der ikke påvirkes af en bopælsbaseret aktieindkomstskat på norske aktionærer. Endvidere gælder, at den risikofri korte rente er eksogent bestemt af pengepolitikken. Endelig gælder, at udbuddet af ikke-børsnoterede norske aktier på kort sigt er prædetermineret af den historisk akkumulerede egenkapital i sektoren for ikke-noterede selskaber. På makroplan kan vi derfor betragte størrelsen v_1 som givet på kort sigt. Det forventede afkast må da tilpasse sig således, at efterspørgslen efter ikke-børsnoterede aktier svarer til det givne udbud³⁾. Investorernes samlede beholdning af børsnoterede aktier v_2 er derimod ikke prædetermineret, eftersom norske aktionærer øjeblikkeligt kan tilpasse deres beholdning af noterede aktier ved at købe eller sælge udenlandske aktier. I en norsk sammenhæng bestemmer modellen (14) og (15) således det forventede (krævede) afkast af ikke-noterede aktier r_1^e samt beholdningen af børsnoterede aktier v_2 , givet r_2^e , v_1 og i , og givet aktierens risikoegenskaber målt ved σ_1^2 , σ_2^2 og σ_{12} samt investorernes grad af risikoaversion ρ .

Da r_2^e , i og v_1 som sagt er givne størrelser, ser man af (15), at en aktieindkomstskat med skjerming og fuldt tabsfradrag vil øge investorernes beholdning af børsnoterede aktier v_2 . Årsagen er, at den symmetriske aktieindkomstskat a reducerer variabiliteten i og dermed usikkerheden omkring efter-skat afkastet af aktier (jævnfør ligningerne (11) til (13)), hvilket tilskynder til øget aktieefterspørgsel på bekostning af efterspørgslen efter risikofri rentebærende aktiver.

Det må antages, at afkastet af aktier i det "typiske" ikke-noterede selskab samvarierer positivt med afkastet af børsnoterede aktier, således at $\sigma_{12} > 0$. Begrundelsen er, at indtjeningen i de fleste selskaber påvirkes i samme retning af den

³⁾ Antagelsen om en prædetermineret værdi af v_1 indebærer en implicit antagelse om, at aktierne erhverves ved periodens begyndelse til en prædetermineret primokurs. Den forventede ultimokurs bestemmes derimod endogent som led i den endogene bestemmelse af det forventede afkast r_1^e . Kursændringen afhænger af udbyttepolitikken, da det samlede aktieafkast er lig med summen af udbytter og aktiekursgevinster.

makroøkonomiske konjunkturcykel. Med denne plausible antagelse ser vi af (14), at aktieindkomstskatten vil have to modsatrettede virkninger på afkastkravet til ikke-børsnoterede aktier: På den ene side vil stigningen i v_2 tendere at hæve afkastkravet, fordi den større beholdning af børsnoterede aktier betyder, at besiddelse af unoterede aktier nu i højere grad bidrager til risikoen på investorens samlede portefølje, givet den positive samvariation mellem afkastet på de to aktiekategorier. På den anden side medfører aktieindkomstskatten som nævnt en reduktion i efter-skat variansen og covariansen på aktieafkastet, hvilket alt andet lige gør aktiebesiddelse mere fordelagtig.

Generelt vil aktieindkomstskatten altså ikke være fuldt neutral i den forstand, at den er uden virkning på afkastkravet til ikke-noterede aktier. Spørgsmålet er imidlertid, om denne ikke-neutralitet vil være kvantitativt væsentlig? For at belyse dette omskriver vi først (14) og (15) til

$$r_1^e = i + \rho(1-a)v_2(v\sigma_1^2 + \sigma_{12}) \quad (16)$$

$$r_2^e = i + \rho(1-a)v_2(\sigma_2^2 + v\sigma_{12}) \quad (17)$$

hvor $v \equiv v_1/v_2$ måler den relative betydning af ikke-noterede aktier i investorens samlede aktieportefølje. Ved at løse (17) for $\rho(1-a)$ og indsætte i (16) finder man

$$r_1^e = i + \left(\frac{v\sigma_1^2 + \sigma_{12}}{\sigma_2^2 + v\sigma_{12}} \right) (r_2^e - i) \quad (18)$$

Hvis aktionærene i ikke-noterede selskaber i høj grad har diversificeret deres portefølje med henblik på at sprede deres risiko, vil størrelsen v være tæt på nul både før og efter indførelsen af aktieindkomstskatten. Ifølge (18) vil afkastkravet til unoterede aktier da tilnærmelsesvis være givet ved

$$r_1^e \approx i + \beta_1(r_2^e - i), \quad \beta_1 \equiv \sigma_{12}/\sigma_2^2 \quad (19)$$

Bemærk, at når v er tæt på nul, vil σ_2^2 tilnærmelsesvis angive variansen på den samlede aktieportefølje. Koefficienten β_1 bliver da lig med det velkendte 'beta' fra standardversionen af Capital-Asset-Pricing modellen. Jo lavere værdi denne parameter antager, dvs. jo mindre unoterede aktiers afkast samvarierer med afkastet af den samlede portefølje, jo mere velegnede er unoterede aktier til at bortdiversificere investorens risiko, og jo lavere risikopræmie vil ejerne af unoterede aktier derfor kræve. Det ses, at aktieindkomstskatten ikke optræder i ligning (19), dvs. skatten vil være tilnærmelsesvis neutral, når ejerne af unoterede aktier

har en veldiversificeret portefølje. Dette resultat kan også bekræftes ved differentiation af (16) og (17), hvorved man får

$$\frac{\partial r_1^e}{\partial a} = v_1\rho(\beta_1 - \sigma_1^2) \quad (20)$$

Det følger af (20), at aktieindkomstskatten vil være tilnærmelsesvis uden virkning på afkastkravet, når unoterede aktier kun udgør en beskedent del af den samlede portefølje, dvs. når v_1 er tæt på nul.

Virkningen af manglende kapitalafkastfradrag

Det kan have interesse at undersøge, hvilke forvridninger der vil opstå under en traditionel aktieindkomstskat, hvor der *ikke* tillades et kapitalafkastfradrag. I dette tilfælde bliver den faktiske henholdsvis den forventede disponible aktieindkomst lig med

$$R_j = (1-a)r_j, \quad j = 1, 2 \quad (21)$$

$$R_j^e = (1-a)r_j^e, \quad j = 1, 2 \quad (22)$$

mens variansen og covariansen på de disponible afkast fortsat vil være givet ved ligningerne (11) til (13). Ved indsættelse af (21) og (22) samt (11) til (13) i (7) og (8) finder man da at (14) og (15) erstattes af

$$r_1^e = \frac{i}{1-a} + \rho(1-a)(v_1\sigma_1^2 + v_2\sigma_{12}) \quad (23)$$

$$r_2^e = \frac{i}{1-a} + \rho(1-a)(v_2\sigma_2^2 + v_1\sigma_{12}) \quad (24)$$

Ved at løse (24) for $\rho(1-a)$ og indsætte resultatet i (23) får man

$$r_1^e = (1-\alpha) \left(\frac{i}{1-a} \right) + \alpha r_2^e, \quad (25)$$

$$\alpha \equiv \frac{v\sigma_1^2 + \sigma_{12}}{\sigma_2^2 + v\sigma_{12}} \longrightarrow \frac{\sigma_{12}}{\sigma_2^2} \quad \text{for } v \equiv \frac{v_1}{v_2} \longrightarrow 0 \quad (26)$$

For unoterede aktier, hvis afkast har en relativt lav samvariation med afkastet af markedsporteføljen, vil størrelsen α ifølge (26) tendere at være mindre end 1, når aktionæren har en veldiversificeret portefølje hvor v er tæt på nul. Det følger da af første led på højresiden af (25), at det manglende kapitalafkastfradrag vil drive kravet til aktieafkastet før skat i vejret. På den anden side kan α være større end 1, hvis afkastet af den unoterede aktie har en meget kraftig samvariation med afkastet af

børsnoterede aktier. I så fald ser man af (25), at aktieindkomstskatten a faktisk vil tendere at *reducere* afkastkravet, fordi retten til ubegrænset tabsfradrag har stor værdi for aktionæren i denne situation, hvor den unoterede aktie bidrager betydeligt til risikoen på hans samlede portefølje.

Forvridningen som følge af manglende kapitalafkastfradrag består altså ikke i, at afkastkravet til aktier *generelt* presses i vejret. Effektivitetstabet ved at undlade fradrag for den risikofri rente består derimod i, at *incitamentet til risikotagning forvrides*, idet kombinationen af skat og tabsfradrag gør højrisikable aktier mere attraktive, hvorimod den gør aktier med begrænset risiko mindre attraktive.

Denne pointe træder endnu klarere frem, hvis vi betragter det andet grænsetilfælde, hvor aktionæren har placeret hele sin aktiekapital i ikke-noterede aktier, således at $v_2 = 0$. Det følger da af (23), at

$$r_1^e = \frac{i}{1-a} + \rho(1-a)v_1\sigma_1^2 \quad (27)$$

Heraf ses, at aktieindkomstskatten vil øge afkastkravet, når risikoen (σ_1^2) er lille, og reducere afkastkravet når risikoen er stor.

Disse resultater kan sammenlignes med virkningerne af en udbytteskat med kapitalafkastfradrag. I dette tilfælde så vi, at udbytteskatten vil være (tilnærmelsesvis) neutral, når aktionæren har en veldiversificeret portefølje, hvor $v \rightarrow 0$, jævnfør ligning (19), hvorimod udbytteskatten altid vil reducere afkastkravet til unoterede aktier, når aktionæren overhovedet ikke diversificerer, jævnfør ligning (5) i afsnit 3.1. Vi kan dermed konkludere, at en udbytteskat med skjerming entydigt vil være mindre forvridende end en traditionel udbytteskat uden skjerming, når aktionærerne har veldiversificerede porteføljer. Når aktionærerne ikke (eller kun i begrænset omfang) diversificerer, vil en udbytteskat med kapitalafkastfradrag generelt stimulere risikotagning, hvorimod en traditionel udbytteskat med fuldt tabsfradrag vil fremme højrisikable på bekostning af lavrisikable investeringer.

Virkningen af manglende tabsfradrag

Begrænsninger i adgangen til at fradrage aktietab vil påvirke afkastkravet. Effekten vil afhænge af den konkrete udformning af begrænsningen på tabsfradraget og af den konkrete sandsynlighedsfordeling for aktieafkastet samt investorens grad af risikoaversion. Det er ikke a priori oplagt, at indførelsen af en aktieindkomstskat med begrænset tabsfradrag vil hæve afkastkravet til unoterede

aktier. Begrænsningen på tabsfradraget betyder ganske vist en skærpelse af beskatningen af det gennemsnitlige aktieafkast, men samtidig medfører skatten en reduktion i risikoen ved at mindske variansen på de positive nettoafkast.

For at illustrere dette, betragter vi et meget forenklet eksempel, hvor unoterede aktier med 50% sandsynlighed giver afkastet y_1 før aktieindkomstskat, og hvor de med 50% sandsynlighed giver et afkast på nul. I situationer med positivt afkast beskattes den del af afkastet, der overstiger den risikofrie rente, men i situationer med et afkast på nul gives der ikke fradrag for det tab i , som aktionæren har haft ved at ligge inde med aktier i stedet for (sikre) obligationer. Det følger af disse antagelser, at

$$r_1^e = 0,5y_1 \quad (28)$$

$$R_1^e = 0,5[y_1 - a(y_1 - i)] \quad (29)$$

$$\begin{aligned} \hat{\sigma}_1^2 &= E[(R_1 - R_1^e)^2] \\ &= 0,25[y_1 - a(y_1 - i)]^2 \\ &= [r_1^e - a(r_1^e - 0,5i)]^2 \end{aligned} \quad (30)$$

$$\hat{\sigma}_{12} = 0 \quad (31)$$

hvor ligning (31) følger af, at afkastet af unoterede aktier antages at være uafhængigt af afkastet af børsnoterede aktier. Vi antager, at $r_1^e > i$. Ved indsættelse af (28) til (31) i (7) finder man, at

$$r_1^e = \frac{i(1-0,5a)}{1-a} + \left(\frac{\rho v_1}{1-a}\right) \overbrace{[r_1^e - a(r_1^e - 0,5i)]^2}^{=\hat{\sigma}_1^2} \quad (32)$$

Det ses af (32), at aktieindkomstskatten umiddelbart synes at have en tvetydig effekt på afkastkravet, fordi den reducerer variansen $\hat{\sigma}_1^2$ på efter-skat afkastet. I dette konkrete tilfælde kan man dog udlede af (32), at

$$\frac{\partial r_1^e}{\partial a} = \frac{r_1^e - 0,5i}{1-a} > 0 \quad (33)$$

hvor det positive fortegn kan vises at følge af antagelsen $r_1^e > i$. I vort forenkede eksempel vil tabsfradragets begrænsning altså medføre, at aktieindkomstskatten driver afkastkravet i vejret.

Generelt gælder, at mere vidtgående begrænsninger på adgangen til tabsfradrag øger sandsynligheden for, at en aktieindkomstskat med fradrag for normalafkastet vil hæve afkastkravet til unoterede aktier. Hvis reglerne for tabsfradrag er forholdsvis liberale, er det imidlertid ikke givet, at

aktieindkomstskatten vil hæve de unoterede selskabers kapitalomkostning.

Virkningen af at begrænse udbytteskatten til unoterede selskaber

Som nævnt i denne udredning kan man af administrative grunde vælge kun at lægge udbytteskatten på afkastet af aktier i ikke-børsnoterede selskaber. Skatten vil da først og fremmest have den funktion at forebygge, at aktionærer der arbejder i eget selskab kan omdanne højtbeskattet arbejdsindkomst til lavtbeskattet aktieindkomst. Ved at begrænse udbytteskatten til unoterede aktier undgår man også at skabe en skattemæssig forskelsbehandling af egenkapital og fremmedkapital i børsnoterede selskaber.

I dette afsnit analyseres derfor virkningerne på afkastkravet af en udbytteskat med kapitalafkastfradrag, der alene hviler på afkastet af unoterede aktier. Det forudsættes igen, at der gives fuldt tabsfradrag, inclusive fradrag for ubenyttet skjermingsbeløb. De disponible aktieafkast bliver da

$$R_1 = (1 - a) r_1 + ai \implies R_1^e = (1 - a) r_1^e + ai \quad (34)$$

$$R_2 = r_2 \implies R_2^e = r_2^e \quad (35)$$

og variansen og covariansen på afkastene bliver

$$\hat{\sigma}_1^2 = (1 - a)^2 \sigma_1^2 \quad (36)$$

$$\hat{\sigma}_2^2 = \sigma_2^2 \quad (37)$$

$$\hat{\sigma}_{12} = (1 - a)\sigma_{12} \quad (38)$$

Ved indsættelse af (34) til (38) i (7) og (8) får man at

$$r_1^e = i + \rho [v_1 (1 - a) \sigma_1^2 + \sigma_{12}] \quad (39)$$

$$r_2^e = i + \rho [v_2 \sigma_2^2 + (1 - a) \sigma_{12}] \quad (40)$$

Ved at løse (40) for ρ og indsætte resultatet i (39) finder man at

$$r_1^e = i + \left[\frac{v(1-a)\sigma_1^2 + \sigma_{12}}{\sigma_2^2 + v(1-a)\sigma_{12}} \right] (r_2^e - i) \quad (41)$$

Det ses, at ligning (41) ikke er helt identisk med ligning (18), der var udledt under antagelse af, at udbytteskatten hviler på både noterede og ikke-noterede aktier. Ved differentiation af (39) og (40) får man imidlertid et udtryk, som er helt identisk med (20). Der vil altså fortsat være modsatrettede effekter af udbytteskatten på afkastkravet, og nettoeffekten vil være den samme som i tilfældet, hvor skatten også pålægges afkastet af noterede aktier.

Ligning (41) implicerer endvidere, at afkastkravet i situationen med en veldiversificeret portefølje ($v \rightarrow 0$) fortsat vil være givet ved ligning (19) og dermed vil være (tilnærmelsesvis) upåvirket af udbytteskatten. I det modsatte ydertilfælde helt uden diversificering ($v_2 = 0$) følger det ligeledes af (39), at afkastkravet til unoterede aktier vil være givet ved

$$r_1^e = i + \rho v_1 (1 - a) \sigma_1^2 \quad (42)$$

som er identisk med ligning (5) i afsnit 3.1 i hovedteksten til dette bilag. Udbytteskatten vil altså fortsat reducere afkastkravet og fremme risikotagningen i tilfældet uden diversificering, mens den vil være stort set neutral i tilfældet med en veldiversificeret portefølje.

Den overordnede konklusion bliver således, at virkningen af udbytteskatten på afkastkravet i unoterede selskaber ikke påvirkes af, om skatten omfatter alle aktier eller kun unoterede aktier.

Vedlegg 2

"Generalitet", "delegasjon" og "uavhengighet" som bidrag til langsiktig skattepolitikk

av professor, dr. juris Eivind Smith

1 Innledning

I Skatteutvalgets mandat heter det bl.a.:

"Utvalget bes om å drøfte betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i skatte- og avgiftspolitikken, og hvordan dette eventuelt kan forbedres både gjennom utformingen av regelverket og gjennom endringer i de institusjonelle rammene og beslutningsprosedyrene knyttet til fastsettelsen av skatte- og avgiftsreglene".

Kortere uttrykt gjelder den underliggende problemstillingen altså mulighetene for å sikre en større grad av langsiktighet og forutsigbarhet i skattepolitikken.

Nå finnes det selvsagt ikke noe objektivt gitt svar på i hvilken utstrekning det er *ønskelig* å sikre langsiktighet – og den forutsigbarhet som vil følge med. De verdier som kan realiseres på denne måten, vil alltid måtte holdes opp mot de verdier som ligger i politikkenes mulighet til å revurdere tidligere standpunkter og til å korrigere uheldige og/eller utilsiktede konsekvenser av dem som måtte melde seg over tid. Denne avveiningen er det ikke min oppgave å gå inn i ved denne anledning.

De videre bemerkninger bygger derfor på den *forutsetning* at det er *ønskelig* å oppnå (noe) større grad av langsiktighet og forutsigbarhet enn det som antas å gjelde i dag. Vi antar videre at hovedtrekkene i det politiske systemet ligger fast – med de muligheter for mindretallsparlamentarisme m.v. som følger av dette.¹⁾

Vårt spørsmål blir dermed i hvilken grad det nevnte formål kan realiseres gjennom rettsregler om institusjonelle ordninger innenfor den offentlige forvaltning.

2 "Politikk", "generalitet", "delegasjon" og "uavhengighet"

Den nærmere problemstilling vil kunne variere med hvilket meningsinnhold som legges inn i tittelens uttrykk "politisk". Det er nok vanlig å tenke seg – og etter mitt skjønn er det iallfall ønskelig – at "politikk" i første rekke handler om de store linjer i samfunnet. Det bør altså handle om spilleregler og veivalg mer enn om (mer eller mindre mediale) enkeltsaker; det er for så vidt ikke tilfeldig at mandatet taler nettopp om "fastsettelsen av skatte- og avgiftsreglene".

"Politikk" skulle altså handle om de "store", generelle spørsmål. Typisk skulle politiske prosesser lede frem til vedtak av generell karakter, derunder vedtak i regelform (bestemmelser i grunnlov, lov m.v.). Til daglig er vi likevel tilskuere til at "politikk" ganske ofte handler om enkeltsaker. Slik er det i Stortinget, som skulle være politikkenes fremste arena utenom valgene selv. At det også er slik i departementene, stemmer bedre med det grunntrekk i vårt styringssystem som det såkalte ministerstyret representerer. Som øverste sjef for det aktuelle departement og for den hierarkisk ordnede del av statsforvaltningen som har Kongen og departementet som sitt toppunkt, vil den enkelte statsråd ha ansvar for enkeltavgjørelser som er truffet (eller som ikke er truffet) innenfor vedkommende forvaltningssektor. I et slikt system er det ikke mer enn naturlig at han eller hun også engasjerer seg i enkeltsaker; i denne relasjon blir altså spørsmålet om "politikkenes" plass mer et spørsmål om vektlegging enn om noe enten-eller.

Til dette kommer at den generelle "politikk" ofte blir realisert gjennom de enkeltavgjørelser som treffes innenfor rammen av de generelle veivalg og spilleregler som er fastsatt. Det er altså ikke grunn til allerede fra starten av å begrense de videre bemerkninger til "politikk" av den ene eller den andre type.

Skillet mellom saker av mer eller mindre generell karakter vil imidlertid kunne være av betyd-

¹⁾ Om de muligheter som måtte finnes her, se nærmere i Bjørn Erik Raschs bidrag.

ning for vårt emne: Et rimelig utgangspunkt må vel være at de store veivalg normalt skal treffes av politisk ansvarlige organer. Dersom dette gjøres på en måte som gjør reglene egnet til å bli fulgt over tid (her omtalt som "generalitet", se nærmere nedenfor), vil hensynet til langsiktighet kunne være vel ivaretatt. Hvordan de generelle valg skal gjennomføres i den enkelte sak, er det lettere å tenke seg overlatt til avgjørelser som treffes i en viss isolasjon fra løpende "politikk". Vi kommer tilbake til dette skillet.

Om nøkkelordet "delegasjon" er det viktig å få frem at offentlig myndighet er noe man sitter med på vegne av fellesskapet; det er ikke en eiendel man kan "gi bort". Den som delegerer beslutningsmyndighet til andre, gir den altså ikke fra seg. Dermed blir avgiveren heller ikke fri fra ansvar for den måte delegert myndighet blir utøvet på.

I etablert juridisk terminologi betyr "delegasjon" at et organ tildeler et annet organ (eller flere) myndighet av en art som det delegerende organ selv har.²⁾ Myndigheten kan når som helst tas tilbake, og det delegerende organ kan altså – som nevnt – bestemme seg for selv å utøve den aktuelle myndighet. Det siste er selvsagt ikke vanlig; i så fall ville jo mye av poenget falle bort med den arbeidsdeling som bruk av delegasjonsteknikken åpner for. En annen del av systemet er lettere å forlike med hensynet til arbeidsdeling: Den som har delegert sin myndighet, kan også instruere om hvordan den delegerte myndighet skal utøves – selvsagt innenfor de rammer som følger av lov og andre bestemmelser som også den delegerende selv er bundet av. Men hvis instruksene blir mange og detaljerte, nærmer man seg igjen en tilstand der delegasjonen selv har lite for seg.

På denne bakgrunn blir det viktigste poeng i vår sammenheng altså dette: Det delegerende organ – i departementet: statsråden – blir ikke kvitt sitt ansvar for utøvelsen av myndighet som han eller hun når som helst kan ta tilbake, selv utøve eller instruere om bruken av. Bedre enn som et middel til langsiktighet ved på rettslig bindende måte å isolere visse oppgaver fra løpende politisk styring og ansvar, forstås delegasjon altså som et redskap for arbeidsdeling innenfor den enkelte forvaltningssektor.

Her møter vi de "uavhengige" forvaltningsorganer, som er tittelens tredje nøkkelbegrep. Som vi har sett, får ikke utøveren av delegert myndighet noen form for rettslig "uavhengighet" i forhold til den som traff beslutningen om delegasjon.

Hva som i stedet må til, skal vi snart se nærmere på.

3 Flertallsstyret som paradoks

De grunnleggende spørsmål som artikkelens tittel åpner for, ligger utenfor mitt emne. I bunn og grunn er det jo tale om vilkårene for politisk stabilitet og om politikkenes evne og vilje til å holde fast ved de hovedgrep som er valgt (men uten at det er tale om noe evighetsperspektiv). Her må vi nøye oss med å se på det mindre: Hvorvidt kan det politiske flertall ved rettslige midler binde seg til gitte løsninger – generelt og med sikte på skattepolitiske grep? Hvordan må flertallet gå frem for å få dette til?

Det grunnleggende paradoks er selvsagt innbakt i denne problemstillingen selv: Siden (de fleste) vedtak i skattepolitikken treffes av det alminnelige flertall, kan flertallsvedtak i dag prinsipielt sett alltid oppheves eller endres av et tilsvarende flertall på et hvilket som helst senere tidspunkt. Den eneste rettslige begrensning i denne flertallets evne til å binde seg selv, må vi hente i grunnloven, kanskje særlig i forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft (se § 97). Men mye taler for at den juridiske beskyttelsen på dette punkt i dag er svak. Et ferskt eksempel kan hentes fra Norsk Retstidende 2001 s. 762, der Høyesterett med bred penn slår fast at

"Utformingen av skattesystemet må baseres på politiske valg og vurderinger av hvordan skattebyrden best kan fordeles. Stortinget bør ha stor frihet her."

Det var ikke avgjørende i motsatt retning at den omstridte lovendringen grep nokså drastisk inn i økonomiske posisjoner som den berørte, begrensede (men utvilsomt velstående) gruppe av skattytere hadde god grunn til å innrette seg på. Sakens bakgrunnshistorie tyder heller ikke på at den politiske viljen til å ta følgene av generelle valg som er truffet bare få år tidligere, ikke alltid er særlig sterk.

Bedømmelsen hadde vært en annen dersom loven hadde nøydt seg med omlegninger i skattesystemet med virkning for fremtiden. I *denne* relasjon vil de fleste godta at den politiske frihet må være betydelig. Men dermed er vi tilbake til flertallsstyrets paradoks: Rettslig sett kan ikke flertallet binde seg selv. Hvordan kan vi da favorisere langsiktighet (d.v.s. vern mot flertallet selv) og hvilke midler må flertallet i så fall bruke?

²⁾ Se nærmere i Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett (6. utg.) s. 194 flg.

4 Begrensninger i flertallsstyret?

Det norske rettssystemet anviser to ulike veier til å begrense den mulighet for svak langsiktighet og forutberegnelighet som følger av utgangspunktet om at flertallet kan endre eller oppheve tidligere flertallsvedtak: Grunnlovsvedtak og folkerettslig binding.

Slik den norske grunnloven lenge har blitt forvaltet,³⁾ fremstår det som svært lite sannsynlig at den vil bli tatt i bruk som aktivt redskap i skattepolitikken. Det er ikke uten videre gitt at det er ønskelig å etablere presise rettslige skranker mot flertallsvedtak uten forutgående grunnlovsendring på et så sensitivt felt for samfunnsøkonomien og for privatpersoners økonomi som dette. Men uten hensyn til hvordan man vil stille seg til ønskeligheten, velger jeg her å se bort fra den mulighet til å sikre noe større langsiktig gjennom en viss tregheit som ville ligge i et mer offensivt forhold til grunnloven som politisk redskap.

Den eneste mulighet til å binde flertallet opp gjennom rettslige virkemidler som dermed gjenstår, er bindinger av folkerettslig karakter: Det er riktig at også traktater m.v. som utgangspunkt kan sies opp av den enkelte stat. Men realpolitisk kan dette være så godt som utelukket for en stat som Norge. Dermed blir det viktig å være oppmerksom på det potensiale for stabilitet som ligger i bruk av folkerettslige virkemidler: (Framtidig) skattepolitisk binding gjennom f.eks. EØS- eller EU-medlemskap vil kunne bli langt mer potent enn noe aktuelt internrettslig virkemiddel. Dette gjelder selv om det virkelige omfang av bindingen ikke fullt ut er innsett på den tid da forpliktelsen blir inngått på Norges vegne (eller kanskje nettopp derfor). Og det gjelder uten hensyn til om den aktuelle bindingen fremstår som mer eller mindre ønskelig i et nasjonalt politisk perspektiv.

I det følgende skal jeg likevel se bort fra folkerettslige bindinger som kilde til langsiktighet i skattepolitikken. Begrunnelsen for dette valg er ganske enkelt at emnet faller utenfor det jeg er tildelt ved denne anledning, og dessuten dets omfang: Der som det overhodet skal med, vil det kreve særskilt behandling.

Jeg går heller ikke inn på om folkerettens potensiale for forutberegnelighet er like stort som dens potensialet for stabilitet. Svaret kommer bl.a. an

på hvor komplisert det samlede skatteregime viser seg å bli når traktatretten legger seg oppå den nasjonale lovgivning, og på hvor sikre svar på tvilsomme rettsspørsmål som det er mulig å etablere uten å gå veien om langvarige rettsprosesser.

5 Nærmere om rettslige virkemidler som kan bidra til langsiktighet: Generalitet

Det som nå er sagt, viser at det viktigste vernet for langsiktig skattepolitikk til enhver tid vil måtte ligge hos det politiske flertallet selv – i dets evne og vilje til å unngå abrupte eller hyppige endringer. Men det finnes likevel virkemidler av rettslig karakter som flertallet kan gjøre bruk av med sikte på å stabilisere det skatteregime som gjelder til enhver tid. Her skal jeg nevne to.

Det første virkemiddel jeg nevner, er offentlig regulering i generell form. Slik regulering er blant statens kjernefunksjoner, og lover, forskrifter m.v. spiller fortsatt en viktig rolle i statens forsøk på å styre et samfunn som den selv er en del av. Slik er det til tross for moteriktige utfall mot "regelstyring" og stadig nye forvaltningspolitiske utspill i retning av styring etter "mål" og "resultater" som er fastsatt i mindre forpliktende rettslige form. Utilstrekkelig analyse og stadig skiftende terminologi kan få oss til å glemme at samfunn som våre ikke klarer seg uten bindende, generelle rettsnormer.⁴⁾

Den stadig økende vekten på bruk av markeds mekanismer kan faktisk øke behovet for generelt virkende rettsregler, ikke redusere det. Det har ofte vært påpekt at markedet har behov for den type av forutberegnelighet som mest mulig faste spilleregler kan gi. Dette gjelder uten hensyn til om det er tale om rammevilkår av skatterettslig eller annen karakter (miljøvern, sikkerhet osv.).

Lover og forskrifter er "generelle" vedtak i den forstand at de retter seg til almenheten, ikke til individuelle adressater, slik som f.eks. vedtak om å innvilge eller avslå søknad om byggetillatelse. Likevel kan slik generell regulering som vedtaksformen da representerer, ikke i seg selv gi noe viktig bidrag til langsiktighet og forutberegnelighet. Et flertall vil alltid kunne endre loven (se ovenfor), og lovgivningsprosessen hos oss er lite krevende; i praksis vil lovendringer kunne vedtas og settes i kraft i løpet av et par uker. Men først og fremst

³⁾ Om grunnlovens potensiale som politisk redskap, se nærmere E. Smith: Fra Eidsvold til Westminster? Om synet på grunnloven som politisk redskap. I: Trond Berg Eriksen, Eirik Newth, Stein Ringen, Eivind Smith: Fakler om vitenskap og samfunn. Til Den polytekniske forenings 150-års jubileum (Oslo, 2002: Gyldendal Akademisk) s. 146-207.

⁴⁾ Jfr. nærmere E. Smith: For fellesskapets beste? Trekk av det offentlige styringssystemets utvikling, i: Nytt norsk tidsskrift 1992 s. 99-117, særlig s. 104 flg. og i E. Smith: Stat og rett (Oslo, 2002: Universitetsforlaget) s. 567 flg.

tenker jeg på at norske lovbestemmelser etter sitt innhold ikke sjelden er svært spesifikke: Et av de lettest synlige eksempler er fortsatt loven om stamhuset Jarlsberg. Andre – i vår tid viktigere – eksempler er gjerne gjemt bak en generelt formet fasade.

I vår jakt på virkemidler til å sikre større langsiktighet må vi altså snarere se etter (lov)bestemmelser som er generelle ikke bare etter sin form, men også etter sitt innhold. Vi kan tale om et skattesystem som er bygget på "visse gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak".⁵⁾ De forbehold mot lovgivningens potensiale til å sikre langsiktighet som gjelder flertallsstyret og prosess (se ovenfor) gjelder også her. Men et skatteregime som bygger på generelle og rimelig konsistente prinsipper – fortrinnsvis uttrykt i loven selv – vil under ellers like forhold ha større motstandskraft mot endringer eller unntak som bryter med disse prinsippene enn et regime som har vokst mer tilfeldig frem eller som over tid har fått sin konsistens redusert gjennom stadige og kumulativt tallrike endringer.⁶⁾ Her er det altså tale om regler der et generelt *innhold* teller vel så mye som reglens form (men i praksis vil disse to karaktertrekk selvsagt virke sammen).

Generelle regler kan ha positiv betydning for langsiktigheten også når det kommer til gjennomføringen av regelverket: Ikke sjelden vil de kunne virke direkte uten behov for forvaltningsvedtak i den enkelte sak (slik som f.eks. strafferetten); i tilfelle (påståtte) brudd vil domstolene måtte avgjøre saken direkte på grunnlag av de generelle regler som kommer til anvendelse. Og dersom individuelle vedtak likevel er nødvendig på veien fra regel til resultat (slik som f.eks. i store deler av skatteretten), blir behovet for individuelt skjønn redusert (og dermed også den forutberegnelighet som henger sammen med slikt skjønn). – En del av den pris som må betales for å leve under et slikt system, kan være en viss firkantethet i den måte som reglene virker på.

6 Fortsettelse: "Uavhengige" organer

Som vi har sett, er heller ikke delegasjon innenfor statsforvaltningen selv noen rettslig sikker vei til større langsiktighet. Myndighet som regjeringen eller den enkelte statsråd har delegert til lavere

plasserte forvaltningsorganer, kan de ta tilbake igjen eller utøve selv, og viktigst: Det delegerende organ blir ikke i noe tilfelle fri fra *ansvaret* for den måte som myndigheten utøves på.

For å oppnå den mulighet til større langsiktighet som en viss avskjerming fra løpende politisk innflytelse kan tenkes å gi, må vi altså gå til det andre settet av virkemidler som vi skal se på her: Regjering eller departement blir ikke fri sitt ansvar overfor Stortinget ved å dele den myndighet de selv har, med andre. Men *Stortinget* kan fri regjeringen eller den enkelte statsråd for ansvar ved selv å legge myndighet til andre organer på en slik måte at regjering eller statsråd helt eller delvis mister sin frihet til å treffe bestemmelser om hvordan myndigheten skal utøves.

Dette betyr naturligvis ikke at fagstatsråd eller regjering blir fri for *alt* ansvar for hva som skjer i den aktuelle samfunnssektor.⁷⁾ Det jeg har omtalt som "sektoransvaret" vil måtte bestå: Siden "uavhengighet" bygger på rettsregler som selv kan endres, vil noen måtte følge med på om det er behov for slike endringer. Siden virksomheten også i uavhengige organer koster penger, vil noen måtte følge med på om det er behov for mer (eller kanskje mindre) penger, osv. Men i det følgende skal vi holde vi oss til utøvelsen av den myndighet som Stortinget har delegert innenfor de rettslige rammer for denne myndigheten som til enhver tid gjelder.

Myndighetsutøvelse som på denne måten er skjermet fra direkte "politisk" innflytelse, kan vi omtale som "uavhengig". På tilsvarende måte kan organer som er utstyrt med slik myndighet, omtales som "uavhengige organer" i forvaltningen.⁸⁾

Betegnelsen "uavhengig organ" kan være misvisende. "Uavhengighetens" *grad og omfang* varierer sterkt, og først og fremst: Den er aldri absolutt. Enhver del av den offentlige forvaltning er underkastet ulike former for styring fra politisk ansvarlige organer så som Stortinget og det departement som har ansvaret for vedkommende samfunnssektor (budsjetter, styreoppnevning, ansettelse av direktør osv.). Og det mest grunnleggende blir ofte glemte: Den grad av "uavhengighet" som til enhver tid er etablert, eksisterer i kraft av rettsregler som er fastsatt av det politiske flertall. Disse reglene kan endres – eller oppheves helt – når flertallet så måtte ønske.

Et saksområde som for tiden er omdiskutert i

⁵⁾ Hans Henrik Scheel: Skatteendringene siden 1992 – fakta og systembetraktninger, Økonomisk forum 9/2001 s. 6.

⁶⁾ Jeg er enig i hovedtrekkene i Scheels bemerkninger på dette punkt (se forrige note) og nøyer meg her med å vise til dem.

⁷⁾ Om "ansvarsfrigjøring" i denne relasjon, se nærmere E. Smith: Statsrådsansvaret og dets grenser, i: E. Smith: Stat og rett s. 489 flg.

⁸⁾ Om begrep og konstruksjon, se nærmere i Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett s. 163 flg., særlig s. 182 flg.

Norge kan illustrere poenget: Inflasjonsmålet for Norges Bank er fastsatt ved forskrift. Målet står bare ved makt så lenge forskriften ikke er endret.

Det kan også variere hva som *konstituerer* "uavhengighet". Det trekk man lettest fester seg ved, er slik uavhengighet som består i at myndigheten til å instruere "underordnede" innenfor forvaltningshierarkiet, er begrenset eller helt avskåret.⁹⁾ Innenfor de grenser som følger av lov og forskrift, er det altså det lavere plasserte organet som selv bestemmer hva avgjørelsen skal gå ut på. Uavhengighetens nærmere omfang avhenger av hvilke sider av avgjørelsene som er "fredet" fra direkte politisk innflytelse og hvor vide rammer som er lagt for skjønnsutøvelse m.v. på det enkelte område.¹⁰⁾

Men betydningen av slik uavhengighet vil kunne bli nokså begrenset dersom de avgjørelser som blir truffet, deretter kan omgjøres av den "overordnede" gjennom klage eller på annet grunnlag. For tiden er det derfor en tendens til å opprette særskilte klagenemnder e.l. til å behandle klager over enkeltvedtak og til å gi disse også disse nemndene en viss uavhengighet av departement og/eller av regjering.

Også andre elementer av uavhengighet kan tenkes, derunder slike som er knyttet til beslutningstagernes personlige stilling (uavsettelse, åremål uten adgang til gjenoppnevning ...) og betydningen av slike uformelle faktorer som personlig og faglig styrke til å stå imot forsøk på politisk innflytelse utenom de kanaler som systemet til enhver tid trekker opp (politiske "signaler" osv.). Slike spørsmål går jeg ikke nærmere inn på her.

Jeg nevner endelig at til og med *det rettslige grunnlag* for uavhengigheten kan variere. Av det som alt er sagt om hvorfor delegasjon innenfor forvaltningen ikke er tilstrekkelig, kan vi for det første utlede at "uavhengigheten" må være skapt av Stortinget.¹¹⁾ For anledningen ser vi – som nevnt – bort fra muligheten for å bruke grunnlovsvedtak. Under grunnlovens nivå må vi ta hensyn til det – riktignok begrensede – element av treghet som ligger i lovsformen og til at lovvedtak er underkastet helt andre former for å sikre notorietet (kunngjøring m.v.) enn vedtak i plenum. Det er altså lovsformen som peker seg ut. Vedtak av Stortinget i

plenum byr ikke på de samme fordeler i det perspektiv vi her er opptatt av.

Den andre siden av det rettslige grunnlag for "uavhengighet" som det er viktig å få frem i en policy-orientert diskusjon, slik som her, er de høyst varierende grader av *klarhet* som slike grunnlag kan ha. Et viktig mål for organiseringen av den offentlige forvaltning må være klarhet i ansvarsforholdene. Sett både utenfra og innenfra må det være klart hvem som har myndighet til å treffe (omstridte) avgjørelser og hvem som har ansvaret for vedtak som til enhver tid gjelder. Hvis det mål om langsiktighet som vi her forutsetter skal la seg oppfylle, må det altså være klart hva som er "politikken" del av kaka og hva som for tiden ikke kan bestemmes eller endres direkte gjennom vedtak av politisk ansvarlige organer; reservasjonen "for tiden" viser til muligheten for at de rettsregler som uavhengigheten hviler på, selv kan bli endret.

Dessverre er uklarhet om hvordan beslutningsmyndigheten på et område til enhver tid er fordelt, nokså utbredt i Norge.¹²⁾ Dette er egnet til å forkludre en mest mulig tydelig fordeling av ansvar og vil dermed også kunne redusere utsiktene til større langsiktighet. Derfor er det av stor betydning at innslag av "uavhengighet" i skattesektoren bygger på et mest mulig tydelig rettsgrunnlag. Ansvars- og myndighetsfordelingen bør helst komme til uttrykk i loven selv.

7 Skattepolitikk gjennom "uavhengige forvaltningsorganer"?

I hvilken grad kan så "uavhengige forvaltningsorganer" brukes som redskap til større langsiktighet og forutberegnelighet i skattepolitikken? Spørsmålet gjør det nødvendig å se på konstitusjonens grenser for slike ordninger. Innenfor disse grenser blir spørsmålet hva som til enhver tid fremtrer som ønskelig eller hensiktsmessig.

Det vi kan kalle "norsk tradisjon" på dette området ligger nær den ordning som er grunnlovens normale: Ifølge § 3 er "den utøvende makt" hos Kongen. Den side av denne bestemmelsen som har størst interesse i vår sammenheng, er at regjeringen (jfr. grunnloven § 5) har ansvar for alt som skjer innenfor den "utøvende" makt (forvaltningen). For at utgangspunktet om ansvar skal gi mening, må regjeringen og den sektoransvarlige statsråd også kunne styre virksomheten i de deler av forvaltningsapparatet som de har ansva-

⁹⁾ Dette er den sentrale innfallsvinkelen også i skriftet nevnt i forrige note.

¹⁰⁾ Diskusjonen om forholdet mellom "instrukser" etter sentralbankloven § 2 tredje ledd og de "økonomisk-politiske retningslinjer" etter § 2 første ledd som Norges Bank skal være bundet av, illustrerer hvordan slike spørsmål kan skape uklarhet.

¹¹⁾ Kongelige resolusjoner binder den enkelte statsråd, men ikke regjeringen selv (der også enkeltstatsrådene er medlem). Her velger jeg derfor å se bort fra denne mellomform.

¹²⁾ Noen eksempler er gitt i Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett s. 184 flg.

ret for. Den norske konstitusjonens klare utgangspunkt er altså at forvaltningsapparatet er *hierarkisk* organisert og ledet.¹³⁾ I stor utstrekning har dette utgangspunktet også vært fulgt i praksis.

Det er imidlertid ikke grunnlag for å betrakte den nevnte del av grunnloven § 3 som noe kongelig prerogativ i den forstand at Stortinget skulle være avskåret fra å gripe inn i forvaltningens organisering. Slike inngrep har da også skjedd gjennom svært mange år; tenk bare på kommunelovgivningens utgangspunkt om kommunenes (relative) uavhengighet av statsforvaltningen. Og de senere år har sett mange nye eksempler i samme retning, ikke minst i kjølvannet av bevegelsen mot "fristilling" av statsorganer, utskilling i selskapsform, økende eksponering for konkurranse og "liberalisering" som følge av EØS-avtalen;¹⁴⁾ Datatilsynet samt en rekke "tilsyn" og klagenemnder på samferdselsområdet gir nærliggende eksempler. For så vidt kan vi si at "tradisjonen" i Norge er i ferd med å skifte.

I hvilken grad kan konstitusjonen antas å stå i veien for en slik utvikling? Den viktigste delen av svaret er allerede gitt: Grunnloven § 3 er intet "prerogativ", og Stortinget kan vanskelig gjøre regjeringen ansvarlig for forhold som den rettslig sett er avskåret fra å påvirke.¹⁵⁾

Om vi ser bort fra spørsmålet om hvor mye av sin myndighet Stortinget må utøve selv,¹⁶⁾ møter vi antagelig den viktigste konstitusjonelle hindring når det unntaksvis måtte bli aktuelt å la et "uavhengig" forvaltningsorgan overprøve vedtak av departement eller regjering (kongelige resolusjoner). Nettopp dette spørsmålet var oppe under forberedelsen av den nye personregisterloven. I en betenkning til lovutvalget stilte jeg meg skeptisk til det konstitusjonelt forsvarlige i en slik ordning og nøyer meg for så vidt med å vise videre dit.¹⁷⁾

Det sistnevnte spørsmålet er imidlertid neppe av stor praktiske betydning. Og forøvrig synes det konstitusjonelle utgangspunkt å være klart: Stortinget har vid adgang til å legge myndighet til lavere forvaltningsorganer på en slik måte at Kongen og/eller departementet rettslig sett er avskåret fra å

legge seg opp i den måte som myndigheten blir utøvet på.

Som lovgiver kan Stortinget også binde sin myndighet i plenum: Det trenger ikke nærmere begrunnelse – og er meg bekjent ikke bestridt – at "instrukser" i plenarvedtaks form må holde seg innenfor de grenser som følger av grunnlov og lov. Dette gjelder i forhold til både lovbestemmelser om hva forvaltningens vedtak kan eller skal gå ut på og bestemmelser om hvem som skal bestemme hva. I praksis er de juridiske problemer på dette området som vi nå og da støter på, som regel begrenset til å finne ut hva den aktuelle lovgivningen i og for seg bestemmer på en slik måte at Stortinget i plenum ikke kan gripe inn (lovtolkning).

De spørsmål som står igjen, blir altså hvor omfattende vedtaksmyndighet som det er *ønskelig* at blir utøvet på en slik måte at muligheten til direkte politisk innflytelse over resultatet er mer eller mindre begrenset. Dette spørsmålet har intet juridisk svar, men diskusjonen kan med fordel belyses med utgangspunkt i et par juridisk pregede termer.

La oss vende tilbake til begrepet "skattepolitikk": Det må i første rekke ta sikte på standpunkter og vedtak av *generell* karakter. Det er i forhold til generelle standpunkter slik de på et tidligere tidspunkt er utnyttet i rettsregler at graden av langsiktighet og forutberegnelighet må måles.

Også gjennomføringen av slike standpunkter vil kunne bli politisk omstridte – debatten avspeiler kanskje uenighet om innholdet av de politisk fastsatte reglene som de senere valg av "tekniske" løsninger må ta utgangspunkt i, eller den viser at de anvisninger på svar i enkelttilfelle som reglene gir, er uklare. Men i gjennomføringsfasen står vi først og fremst overfor individuelle vedtak (enkelvedtak eller – i siste instans – rettsavgjørelser). Er systemet godt konstruert og politisk uenighet ikke er skjult bak kompromisspregede regelformuleringer (og dermed skjøvet videre til forvaltningsorganene), bør gjennomføringsfasen i første rekke være av teknisk-faglig karakter. Dette gjelder først og fremst når det blir tale om vedtak i enkelttilfelle, men også når det blir tale om å gi generelle regler (forskrifter) til utfylling og presisering av de overordnede, politiske vedtak.

Av det som nå er sagt, følger at "uavhengige" forvaltningsorganer vil kunne ha størst effekt som middel til å skape langsiktighet i skattepolitikken dersom de utstyres med myndighet til å treffe generelle valg av substansiell karakter og til selv å gi forskrifter i samsvar med dette. Men slik delegasjon vil innebære overføring av Stortingets myndighet på noen av politikkenes kjerneområder. I særlig grad gjelder dette dersom de grunnleggende veivalg

¹³⁾ Her kan det skytes inn at forvaltningens organisering i Sverige avviker markert fra det hierarkiske utgangspunkt som vi kjenner hos oss og i de fleste land i Europa.

¹⁴⁾ Se nærmere bl.a. i E. Smith: Bordet fanger. Om rollekonflikter og organisatorisk uavhengighet i staten, i: Stat og rett s. 541-564.

¹⁵⁾ Se ovenfor om ansvarsbegrepet i denne relasjon.

¹⁶⁾ Den klassiske kilden på dette punkt er T. Opsahl: Delegasjon av Stortingets myndighet (Oslo, 1965: Tanum).

¹⁷⁾ E. Smith: Den konstitusjonelle adgang til å legge vedtaksmyndighet til "uavhengige" organer, i: NOU 1997:19 Vedlegg 5 samt i E. Smith: Stat og rett s. 509-526.

ikke allerede er ferdigtømmet av Stortinget, slik at det ikke blir så mye "politikk" igjen til det aktuelle forvaltningsorgan. Uten hensyn til hvilke rettslige innvendinger mot slik delegasjon som kan gjøres gjeldende mot en slik løsning (se ovenfor), er det lett å se politisk-demokratiske motforestillinger.

Langt lettere er det å godta at tekniske forskrifter og dessuten enkeltvedtak under gjennomføringen av det skatteregime som til enhver tid gjelder, blir utøvet av forvaltningsorganer med en viss uavhengighet av politisk ansvarlige organer. Slike løsninger er velkjent allerede i dag, f.eks. fra systemet med overligningsnemnder. En slik modell vil vel særlig kunne ha betydning for forutberegneligheten i skattesystemet – bl.a. på den måten at skattyteren bør ha en viss sikkerhet for at politiske hensyn (i snever forstand) ikke påvirker avgjørelsen av hans sak. Hvorvidt vi her også står overfor

et middel til større langsiktighet i skattepolitikken er mer usikkert; et stykke på vei står vi her overfor en terminologisk smakssak.

8 Avslutning

Uansett hva man måtte mene om ønskeligheten av de løsninger som her er skissert, er det viktig å minne om at de former for "uavhengighet" som vi har tatt sikte på, eksisterer i kraft av de rettsregler som gjelder til enhver tid. Disse reglene er politiske vedtak, og de kan endres på samme vis. Dermed blir det klart at utsiktene til å skape langsiktighet i skattepolitikken først og fremst blir avhengig av reglenes klarhet og konsistens – og på politikkenes evne og vilje til å la dem stå uten hyppige endringer.

Vedlegg 3

Mindretallsparlamentarisme, stabilitet og langsiktighet

Av Bjørn Erik Rasch ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

1 Innledning

De siste årene har vi hatt regjeringer med svak stilling i Stortinget. På fem-seks år har vi hatt fire forskjellige statsministre i spissen for fem ulike regjeringer. Utgjør mindretallsparlamentarismen – som på ingen måte er et nytt fenomen i Norge – et hinder for stabil og langsiktig styring av landet? Er parlamentariske reformer som kan bane veien for flertallsregjeringer svaret om vi ønsker å prioritere stabilitet og langsiktighet sterkere? Både i den offentlige debatt og i faglige sammenhenger ser vi at mindretallsstyre betraktes som et problem, nærmest synonymt med styringssvikt. Det er denne oppfatningen vi skal drøfte nærmere på sidene som følger.

Temaet kan ikke tas opp i sin fulle bredde. Vi begynner med en kort beskrivelse av norske parlamentariske erfaringer, og redegjør for ulike grunner til at det dannes regjeringer uten flertall blant de folkevalgte. I denne sammenheng er det nødvendig å trekke linjene til andre parlamentarisk styrte land. Deretter går vi nærmere inn på effektsiden, og spør om det egentlig gjør noen forskjell om regjeringen er i flertall eller mindretall. Her vil søkelyset blant annet rettes mot regjeringsforholdenes konsekvenser for økonomisk politikk. Gjennomgangen indikerer at mindretallsparlamentarismen har mindre å si for samfunnsstyringen enn mange later til å tro. I den avsluttende diskusjonen pekes det derfor på at det i all hovedsak er andre virkemidler enn grunnleggende parlamentariske reformer som aktualiseres hvis det anses ønskelig å styrke hensynet til stabilitet og langsiktighet. Justering av beslutningsregler ved saksbehandlingen i Stortinget, kanskje også delegasjon til (delvis) uavhengige organer, er muligheter som byr seg frem som mer interessante i denne sammenheng.

Ordene stabilitet og langsiktighet – som vi allerede har benyttet flere ganger – er mangetydige, og det kan være på sin plass å si litt om hva vi legger i dem. Vi kommer i senere avsnitt inn på to hovedformer for stabilitet. For det første tar vi opp *regjeringens stabilitet* eller *varighet*, det vil si

hvor lenge regjeringer sitter med makten. De fleste vil være enige i at det er problematisk om regjeringsskifter kommer tett, ikke minst fordi det kan svekke mulighetene for overordnet, konsistent og langsiktig styring. Det kan også være problematisk ut fra den synsvinkel at erfaringen regjeringen på ethvert tidspunkt besitter, som kanskje det viktigste helhetlige og samordnende organ i offentlige styringsprosesser, begrenses ved hyppige skifter.

For det andre diskuteres forskjellige varianter av *politisk (beslutnings)stabilitet*. Med dette siktes det til stabilitet i utøvelsen av myndighet på et samfunnsområde («policy»-stabilitet), og mer spesielt til forekomsten av stabile rammer, spilleregler og retningslinjer («regime»-stabilitet). Stabilitet innebærer med andre ord at *status quo* ikke blir endret så hyppig.

Intuitivt vil de fleste av oss nok være enige i at stadige endringer av regelverket på et område er uheldig.¹⁾ Samtidig må det være mulig å justere kursen hvis situasjonen tilsier det, for eksempel som følge at endringer i omgivelsene eller som følge av uheldige erfaringer med eksisterende regelverk. I den grad selv «nødvendige» endringer blokkeres, glir stabiliteten over i en *rigiditet* som det ikke uten videre er lett å forsvare. Den motsatte ytterlighet, med full handlefrihet for det politiske flertallet til enhver tid, gir en grad av *fleksibilitet* som heller ikke trenger å være gunstig. Resultatet kan bli en ødeleggende ustabilitet, hvor en så å si «forbedrer seg til døde». Det er neppe mulig å angi et optimalt nivå av politisk binding eller en optimal grad av stabilitet. Avveiningene mellom binding og handlefrihet vil variere fra område til område, og vil kunne forandre seg over tid.

Det bør dessuten legges til at svaret på om den politiske stabiliteten er for lav eller ikke, avhenge av hvilken vurdering en har av *status quo* opp mot aktuelle endringer. Preferanse for status quo tilsier at stabilitet ses som et gode, mens det ikke trenger

¹⁾ Det gjelder ikke minst på det skattepolitiske området. I 1991 understreket for eksempel flertallet i finanskomiteen at de innså «behovet for klare og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet etter skattereformen» (sitert etter Scheel 2001: 4).

å være slik for dem som ser den rådende tilstand som lite attraktiv.

Hva menes så med langsiktighet? Dette er ett av flere hensyn eller vurderingskriterier som kommer inn i bildet når beslutninger treffes. Langsiktighet innebærer at politikken skal være opprettholdbar på noe lengre sikt. Det vil si at det er tale om en politikk som vil kunne være stabil. Eksempelvis vil det på det finanspolitiske området mer konkret dreie seg om slike ting som å utøve tilstrekkelig budsjett disiplin, evne til å opprettholde budsjettbalansen eller ha kontroll med veksten i offentlige utgifter. Igjen vil forskjellige typer av bindinger kunne hindre at politikerne søker kortsiktige gevinster, så som rent taktiske manøvrer for å øke tilslutningen før valg, i stedet for å legge vekt på mer langsiktige overveielser.²⁾

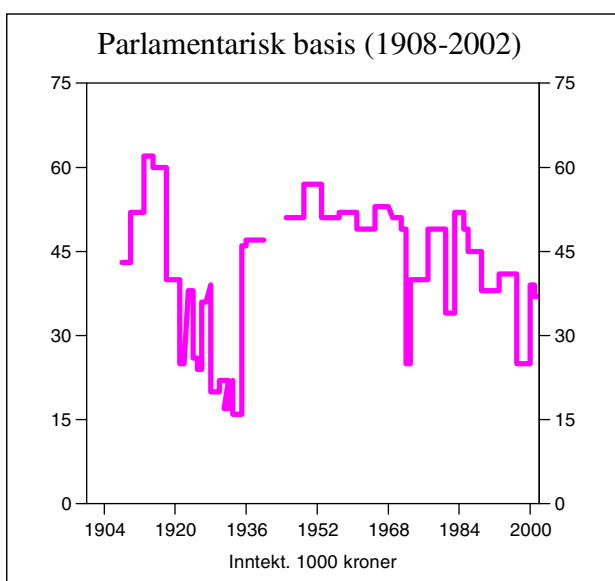
2 Parlamentariske erfaringer

Mindretallsregjeringer har hørt til dagens orden i Norge like siden siste del av 1880-tallet. Vi har hatt 66 regjeringer etter parlamentarismens gjenombrudd i 1884, og nesten 65 prosent av dem har manglet flertall i Stortinget. Her er det regnet som en ny regjering når vi har fått en ny statsminister,

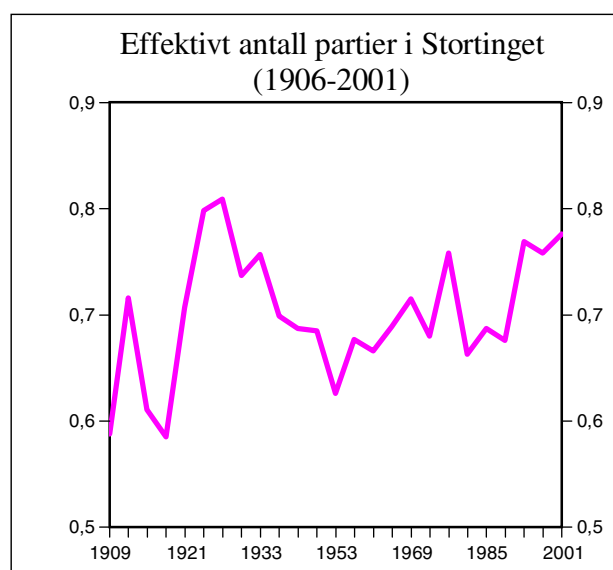
²⁾ Om begrepet stabilitet - og vilkår for henholdsvis langsiktig og kortsiktig stabiliseringspolitikk - innenfor økonomisk analyse, se f. eks. SOU 1993: 16 *Nya villkor för ekonomi och politik* (Lindbeck-kommisjonen) kapittel 2.

når regjeringens partisammensetning er blitt endret eller når en sittende regjeringens parlamentariske basis er blitt forandret som følge av et stortingsvalg. Det har vært like mange flertallskoalisjoner som mindretallskoalisjoner – 15 prosent av hver type. Det innebærer at hele syv av ti norske regjeringer har vært ettpartiregjeringer. Ser vi på hele tidsrommet fra 1884 til i dag har faktisk annenhver regjering vært en mindretallsregjering utgått fra ett parti. Denne typen regjering har forekommet omtrent like hyppig i Danmark etter at parlamentarismen slo gjennom i 1901, men har vært langt sjeldnere å se i Sverige (30 prosent) og Finland (13 prosent).

Når det gjelder de tidligste regjeringene i Norge etter 1884, kan det være vanskelig å fastslå eksakt hvilken parlamentarisk basis de hadde. I Figur 3.1 vises støtten ulike regjeringer har hatt i Stortinget fra kort tid etter unionsoppløsningen og frem til i dag. Vi ser at det var en periode med solide flertallsregjeringer fra 1910 og noen få år fremover, i en tid hvor stortingsvalgene ble gjennomført som flertallsvalg i enkeltkretser (omtrent som ved dagens franske parlamentsvalg). Deretter fulgte et par tiår hvor regjeringenes parlamentariske basis ble stadig svakere, med kun 16 prosent oppslutning bak venstreregjeringen til Johan Mowinckel i 1933 som bunnotering. Med Arbeiderpartiets inntreden i regjeringkontorene før krigen, i kjølvannet av kriseforliket med Bondepartiet, økte ryggdekningen i Stortinget betraktelig. Etter krigen oppnådde Arbeiderpartiet å få flertall alene helt frem



Figur 3.1 Den parlamentariske basis til norske regjeringer i tidsperioden 1908-2002, målt ved dannelsen av den enkelte regjering. (N=95 år.)



Figur 3.2 Graden av partimessig oppsplitting i Stortinget 1906-2001, målt som effektivt antall partier i forsamlingen etter hvert valg

til 1961. Flertallsregjeringer har landet etter dette kun hatt i periodene 1965-71 (Borten) og 1983-85 (Willoch). I den grad vi kan lese en trend ut av figuren for de siste tiårene, er det en tendens til gradvis svakere regjeringer. Fortsatt er det imidlertid et stykke igjen til tilstandene i mellomkrigs-tiden.

Den lengste perioden med flertallsparlamentarisme vi har hatt var Arbeiderpartiets 16-årige glansperiode etter 1945. Vi merker oss at denne flertallsperioden kom etter lengre tid med store problemer på den parlamentariske arena, med til dels heftig debatt om systemets styringsevne. Vi merker oss også at det var velgerne som endret situasjonen ved å gi ett parti så stor oppslutning. Det var altså ikke politikerne som «løste» de parlamentariske styringsproblemene ved å samarbeide om et bredere regjeringsgrunnlag.

Regjeringssituasjonen har selvsagt sammenheng med partistrukturen. Her har det skjedd betydelige endringer over tid, noe Figur 3.2 gir et inntrykk av. Antall partier med representasjon på Stortinget har doblet seg siden 1906. Det absolutte antallet partier er imidlertid mindre interessant enn det relative styrkeforholdet mellom dem. I figuren er dette fanget inn ved at vi benytter *effektivt antall partier* etter hvert valg.³⁾ Oppsplittingen av partisystemet har økt ganske markant siden begynnelsen av 1980-tallet. Partibildet har etterhvert blitt omtrent som det var i mellomkrigs-tiden. Situasjonen etter siste valg var i realiteten som et ekko fra 1920-tallet: Et stort antall partier ble representert (7-8 partier), og det største av dem samlet godt under en tredjedel av mandatene (Høyre 29 prosent i 1924 og Ap 26 prosent i 2001).

Det er få parlamentariske land som ikke i det hele tatt har erfaring med mindretallsregjeringer (i Vest-Europa kun Luxemburg). Det er imidlertid en rekke land hvor regjeringer uten flertall kun har styrt under 10 prosent av tiden etter 1945 (Rasch

2000a). Norge, Sverige og Danmark er de eneste landene i Vest-Europa som har erfart mindretallsstyre lenger – til dels adskillig lenger – enn flertallsstyre. Minoritetsregjeringer forekommer hyppigere og har sittet lenger ved makten i Skandinavia enn noen annen parlamentarisk region. I de to andre nordiske landene – Island og Finland – finnes et «kontinentalt» mønster. Det aller meste av etterkrigstiden har flertallskoalisjoner sittet ved makten – i Finland ofte koalisjoner med oppslutning fra flere partier enn det som er nødvendig for å få flertall. Flertallskoalisjoner er det typiske bildet også i land som Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Belgia, Nederland og Østerrike. Noen land står i en mellomstilling, med mindretallsregjeringer noe hyppigere enn det europeiske gjennomsnittet (som er på rundt 30 prosent). Italia, Irland, Spania og Portugal faller i denne kategorien.

3 Hvorfor mindretallsparlamentarisme?

Mange har sett på mindretallsregjeringer som et krisesyndrom og en parlamentarisk anomali. Dette er en oppfatning som det er vanskelig å forsvare på generelt grunnlag, tatt i betraktning at regjeringer uten flertall tross alt er ganske vanlig – og forekommer hyppigst i en del av Europa som ikke har hatt spesielt ry for vanstyre eller styringssvikt. Hva er grunnene til at det dannes mindretallsregjeringer? I utgangspunktet er det jo tale om en styreform som bryter med den «klassiske» parlamentarisme, hvor regjeringen var – og skulle være – parlamentsflertallets redskap.

Mindretallsparlamentarisme er et sammensatt fenomen, og det er ikke mulig å peke på noen enkeltfaktor som forklarer hvorfor bredere regjeringer ofte uteblir i noen parlamentariske systemer. Forholdet mellom parlament og regjering er likevel vesentlig i denne sammenheng, og det er denne faktoren vi skal legge vekt på her. Mindretallsregjeringer er mest utbredt i systemer hvor parlamentet står relativt sterkt i forhold til regjeringen. Det åpner muligheter for at partier i opposisjon kan gjøre seg sterkt gjeldende uten å ha sete i regjeringen (Strøm 1990).

Når et parti vurderer om det skal søke regjeringsmakt eller ikke, må verdien av regjeringstabilitetene, herunder den merinnflytelse regjeringdeltakelse gir, avveies mot kostnadene forbundet med regjeringsansvar. Som oftest fører regjeringdeltakelse til stemmetap ved neste valg. Særlig gjelder dette for koalisjonspartnere, siden samarbeidet kan gjøre det vanskelig å profilere eget parti over-

³⁾ Effektivt antall partier (EP) beregnes på basis av Rae's fraksjonaliseringsindeks (F). Rae's F fremkommer slik:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^k \left(\frac{n_i}{N} \right) \left(\frac{n_i - 1}{N - 1} \right)$$

hvor n_i er antall mandater til parti i av de i alt k partiene i forsamlingen (Stortinget) og N er det totale antall mandater (som har vokst fra 123 i 1906 til 165 i 2001). Fraksjonaliseringsindeksen varierer mellom 0 og 1, og kan tolkes som sannsynligheten for at to tilfeldig uttrukne representanter skal tilhøre forskjellige partier. Effektivt antall partier beregnes ved $EN=1/1-F$, og kan tolkes som et ganske direkte uttrykk for grad av partimessig konsentrasjon (lav EN) eller oppsplitting (høy EN). I et parlament med kun to like store partier er EN lik 2. Hvis det ene partiet er klart større enn det andre er $EN < N/2$. Hvis det er tre like store partier er EN lik 3, men kryper under 3 hvis det ene partiet er mindre enn de to andre, osv. (Se f. eks. Lijphart 1994.)

Tabell 3.1 Vurdering av stortingskomiteenes innflytelse for representanter med ulik partitilknytning. Representanter fra partiene som er gruppert sammen i kolonne I har ikke vært i regjeringsposisjon de senere årene, mens de i kolonnene II og III har innehatt regjeringsmakt i tiden mellom siste valg og intervju tidspunktet.

	I SV, H, FrP, KP	II AP	III SP, KrF, V	Sum
Meget stor innflytelse	50,0 % (20)	58,8 % (30)	45,5 % (15)	52,4 % (65)
Nokså stor innflytelse	32,5 % (13)	27,5 % (14)	39,4 % (13)	32,3 % (40)
Liten innflytelse	12,5 % (5)	9,8 % (5)	12,1 % (4)	11,3 % (14)
Ingen innflytelse i det hele tatt	5,0 % (2)	3,9 % (2)	3,0 % (1)	4,0 % (5)
Sum	100 % (40)	100 % (51)	100 % (33)	100 % (124)

Kilde: Makt- og demokratiutredningens stortingsundersøkelse, 2000

for velgerne.⁴⁾ Ekstra stort er stemmetapet hvis økonomien er dårlig på valgtidspunktet (Pettersson et al. 2002: 41).

Noen av de samme overveielserne er relevante for partier som allerede sitter i regjeringsbygget, og står overfor valget mellom å fortsette i mindretall eller utvide til flertallsregjering. Å trekke inn nye partier kan gi økt politisk innflytelse, avhengig av den ideologiske avstanden mellom partiene, men denne (potensielle) gevinsten må avveies mot det (ekstra) stemmetap den nye regjeringspartneren kan føre med seg.

Vedvarende mindretallsparlamentarisme er neppe mulig uten at det finnes kanaler for innflytelse for partier i opposisjon. Her peker to typer av «opposisjonsrettigheter» seg ut. Representantene

i parlamentet må stå relativt fritt til å kunne ta egne initiativ, og de må relativt fritt kunne endre forslag som kommer fra regjeringshold. Et system med sterke fagkomiteer bidrar så i sin tur til å gjøre den formelle initiativ- og endringsadgangen om til praktiske realiteter.

Dette er nettopp situasjonen innenfor norsk parlamentarisme. Det er, sammenlignet med andre land, svært store muligheter for de folkevalgte til å gjøre seg gjeldende. Noe av det som gjør komite-systemet til en viktig innflytelseskanal er at representantene sitter i én og bare én fagkomite, at fagkomiteene er relativt små og spesialiserte, at alle fagkomiteene er representativt sammensatt, at komitemedlemskapet ligger fast hele valgperioden og at det avgis innstillinger som også inneholder mindretallsforslag. Innenfor hver fagkomite skjer en videre spesialisering, i og med at det i hver sak oppnevnes (minst) en saksordfører med ansvar for å drive den gjennom Stortinget, og sørge for at det blir avgitt en innstilling i samsvar med tidsplanen som er satt opp.

På tilsvarende vis kan det legges til at regjeringen i Norge har få virkemidler å ty til for å drive sitt syn gjennom i Stortinget i *konflikt med* de folkevalgte. Det kraftigste våpen som foreligger er å stille kabinettsspørsmål. Det finnes ingen oppløsningsrett for å balansere stortingsrepresentan-tenes anledning til å vedta mistillitserklæringer. Det finnes heller ikke noen særegen dagsordenmakt i regjeringens hender, selv om det selvsagt som i ethvert parlamentarisk system er slik at det i praksis er regjeringssiden som initierer, utreder,

⁴⁾ For et utvalg med 17 land i perioden 1948-80 kommer Paldam (1986) frem til et gjennomsnittlig stemmetap på 1,65 prosentpoeng for sittende regjeringer. Dette tallet har økt markant de siste tiårene (Narud 2002). Det er bare i situasjoner hvor det gjennomføres valg innen et år etter at regjeringen har tatt over, at den i snitt kommer ut med gevinst ved valgurnene. Midtbø (1999) gir nærmere oversikt over litteraturen om forvitring av oppslutningen om regjeringspartier i løpet av valgperioden. Her understrekes det at det typisk er tale om en skjev U-formet sammenheng; støtten synker først, men har en tendens til å ta seg opp ved neste valg (uten at samme nivå som forrige valg helt nås). Det synes imidlertid å være en forskjell mellom ulike type regjeringer: Partier i flertallskoalisjoner taper som regel mer enn de som utgjør mindretallsregjeringer (Strøm 1998: 135). Denne forskjellen er nærmere analysert av Narud og Valen (2001). Holder vi oss til norsk parlamentarisk praksis (1909-2001) er det imidlertid slik at sittende mindretallsregjeringer i snitt har kommet ut klart dårligere enn sittende flertallsregjeringer ved valgene (Rasch 2002). Hovedbildet er imidlertid at det uansett koster å påta seg regjeringsansvar.

forbereder og fremmer de aller fleste sakene som behandles i Stortinget.⁵⁾

Det bildet som er tegnet av et relativt sterkt Storting, samsvarer antakelig ganske godt med de folkevalgtes egen oppfatning. I en intervjuundersøkelse som ble gjennomført i Stortinget høsten 2000, ble representantene spurt om de hadde vært ordfører for noen sak i egen komite de siste to årene (noe 92 prosent av de som svarte hadde vært, hele 85 prosent i flere saker). Videre ble de bedt om å peke ut den viktigste av disse sakene, og der- nest angi hvilken innflytelse komiteen hadde hatt i saken. Resultatet vises i Tabell 3.1. Litt over halvparten av representantene svarte «meget stor innflytelse», og ytterligere en tredjedel sa «nokså stor innflytelse». Bare rundt 15 prosent oppga «liten» eller «ingen» innflytelse. Det er liten forskjell på svarmønsteret i de ulike partiene. Det er heller ikke noen markant tendens til at partier som var i opposisjon i hele den aktuelle perioden tilkjennega andre vurderinger enn de som hadde innehatt regjeringsmakt. Samlet sett er det likevel slik at Ap noe oftere enn de andre partiene melder om «meget stor» eller «nokså stor» innflytelse.

La oss nå illustrere forholdet mellom opposisjonsinnflytelse og regjeringsform ved hjelp av noen enkle data. På basis av opplysninger fra et større vesteuropeisk prosjekt kan vi skille mellom land der parlamentet har vid initiativ- og endringsmakt, og der det foreligger vesentlige begrensninger i disse opposisjonsrettighetene av en eller annen art (Döring 1995).⁶⁾ Det viser seg at land som oppviser begrensninger i parlamentets makt i

gjennomsnitt har vært styrt av flertallsregjeringer 85 prosent av etterkrigstiden, mens det tilsvarende tall for de øvrige landene er 68 prosent av tiden. Variablene er imidlertid bare svakt korrelert.⁷⁾ Laver og Hunt (1992) har laget en indeks for opposisjonsinnflytelse basert på vurderinger til eksperter i et utvalg parlamentariske land. Eksperterne ble bedt om å plassere eget lands parlamentsopposisjon på en innflytelsesskala. Vurderingene korrelerer klart med andel mindretallsregjeringer i disse landene i etterkrigstiden (eller tid med minoritetsstyre).⁸⁾ Endelig kan det foretas et skille mellom positiv og negativ parlamentarisme, alt etter om det finnes en innsettingsvotering i parlamentet (investitur) som grunnlag for regjeringsdannelsen eller ikke (jf. Rasch 2000a, b). Det er ikke særlig forskjell mellom de to typene land, verken når det gjelder tid med mindretallsstyre eller andelen mindretallsregjeringer. I land med positiv parlamentarisme hører imidlertid regjeringer med en basis på under 40 prosent av mandatene i parlamentet til sjeldenhetene, og det finnes *ingen* regjeringer med svak parlamentarisk basis (< 40 %) som har styrt over lengre tid (mer enn 1 år).

Som nevnt kan en ikke ty til styrkeforholdet mellom parlament og regjering alene for å forklare innslaget av mindretallsstyre i et land. Et annet relevant forhold er partisystemets karakter. Spesielt i tilfeller der det finnes et helt dominerende mindretallsparti i parlamentet som samtidig befinner seg nær (eller i) sentrum av partifordelingen, danner dette partiet ofte regjering. Det gjelder særlig hvis en kombinasjon av partier til høyre og venstre for dette partiet må til for å skape et alternativt flertall. Det dominerende partiet står i en svært sterk posisjon i forhold til de øvrige partiene ved avklaringer og forhandlinger om regjeringsgrunnlag (jf. Schofield 1993, Laver og Shepsle 2000). Dette har vært Arbeiderpartiets posisjon i mange valgperioder de siste tiårene, som det klart tyngst mindretallet. I den grad størrelsesforholdet mellom partiene skulle jevne seg ut, slik valget i 2001 og senere opinionsmålinger i og for seg bærer bud om, svekkes grunnlaget for etablering av regjeringer utgått fra noe enkelt parti. Denne typen fraksjonalisering, uten noe sentralt plassert parti med ekstra mandatstyrke, synes faktisk ofte å lede til flertallskoalisjoner.

⁵⁾ Eksempler på sterk dagsorden-makt lagt til regjeringen finnes i den franske ordningen med blokkvotering (konstitusjonens § 44.3) og giljotin (§ 49.3). Systemet med blokkvotering innebærer at parlamentet av og til må stemme over sakspakker som regjeringen setter sammen, og som parlamentet ikke kan gripe inn i eller endre sammensetningen av. Parlamentet må godta eller avvise hele pakken uendret. Giljotinen er en ordning for å sette det parlamentariske ansvar på spissen. Regjeringen meddeler at den knytter sin skjebne til utfallet av en bestemt sak. Forhandlingene i saken avsluttes umiddelbart, og hvis parlamentet *ikke* innen en kort tidsfrist har vedtatt mistillit mot regjeringen, har regjeringen seiret og fått det som den vil i den aktuelle saken (til og med uten formelt vedtak i saken i parlamentet). Se Huber 1992.

⁶⁾ Når det gjelder parlamentarisk eventuelle begrensninger i adgangen til å ta egne initiativ, vises det til Mattson (1995: 469). Vesentlige begrensninger finnes i Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxemburg, Spania, Tyskland og Østerrike. Ingen vesentlige begrensninger gjør seg gjeldende i Belgia, Danmark, Finland, Island, Norge, Portugal og Sve- rige. Parlamentarikernes endringsadgang - egentlig fagkomiteens formelle adgang til å skrive om lovforslag regjer- ingen har fremmet - fremgår av Döring (1995: 236). Vesentlige begrensninger finnes i Danmark, Frankrike, Hellas, Irland, Luxemburg, Nederland, Portugal og Østerrike, men ikke i Belgia, Finland, Island, Italia, Norge, Spania, Sverige og Tyskland.

⁷⁾ Sammenhengen er dessuten svært følsom overfor hvilke land som tas med og hvilke som utelates.

⁸⁾ Pearson's $r = 0.76$ i et utvalg av 14 land (Rasch 2002). Korrelasjonen holder seg på samme nivå om vi bytter ut andel mindretallsregjeringer med andel av etterkrigstiden som mindretallsregjeringer har sittet med makten.

4 Konsekvenser av regjeringens parlamentariske stilling

Det meste av faglitteraturen om regjeringer har gått ut på å analysere hvorfor og hvordan de dannes og går av. Politiske og økonomiske konsekvenser av forskjellige typer regjeringer har blitt viet relativt begrenset oppmerksomhet. Vi skal i dette avsnittet konsentrere oss om to aspekter ved stabilitetsproblematikken som ble nevnt innledningsvis. For det første skal det avklares om mindretallsparlamentarisme er en mindre stabil styreform enn flertallsparlamentarisme. Sitter regjeringer med parlamentsflertallet i ryggen lengre og tryggere enn regjeringer uten flertall? For det andre tar vi opp spørsmålet om styringssvikt nødvendigvis følger i kjølvannet av mindretallsparlamentarisme. En rekke studier av økonomiske eller finanspolitiske variable tyder på at det ikke er så vesentlig om regjeringen har flertall eller ikke. La oss begynne med regjeringers stabilitet.

Analysen av regjeringsstabilitet formidler et nokså entydig bilde: Ordinære flertallsregjeringer, enten det er tale om koalisjoner eller regjeringer utgått fra ett parti, holder seg lenger ved makten enn både mindretallsregjeringer og «overtallige» flertallsregjeringer (Lijphart 1999, Warwick 1994, Grofman og Roozendaal 1997).⁹⁾ En tilsvarende sammenheng gjelder for norske regjeringer; mindretallsregjeringer har i det store og hele vært mindre varige enn de som har utgått fra et flertall i Stortinget (Strøm 1990: 227). I et europeisk perspektiv ligger varigheten til norske regjeringer omtrent midt på treet, klart lavere enn flertallsstyrte land som Storbritannia, Nederland og Luxemburg og høyere enn land som Frankrike, Belgia, Italia og Danmark. Hvis vi ser på den erfaring sentrale statsråder til enhver tid besitter, kommer Norge dårligere ut. I mange av landene som har relativt hyppige regjeringsskifter er det mange av de samme politiske lederne som går igjen over lang tid, slik at ministrenes ansiennitet og den erfaring som følgelig er samlet i regjeringsskollegiet er høy (Huber og Martinez-Gallardo 2002).¹⁰⁾

Det kan også bemerkes at regler for fremsettelse og vedtakelse av mistillit har betydning for regjeringsstabiliteten. De land som har de mest krevende reglene på dette området, hvor smågrupper ikke kan fremsette mistillitsforslag og hvor

slike forslag må ha absolutt flertall, har færre tilfeller hvor regjeringen må gå av midt i valgperioden (Saalfeld 2000: 370). Følgelig blir det også færre regjeringsskifter utenom parlamentsvalgene.

Hva forklarer variasjoner i regjeringsvarighet, ut over det skillet mellom flertalls- og mindretallsregjeringer forteller oss? Hvis vi tar for oss gjennomsnittlig varighet for regjeringer i Vest-Europa i etterkrigstiden, er denne negativt korrelert med graden av opposisjonsinnflytelse, effektivt antall partier i parlamentet (oppsplittingen av partisystemet) og oppslutningen til partier på ytterfløyene av det politiske landskap (polarisering). Det kan derfor hevdes at det er kjennetegn ved partisystemet og den parlamentariske situasjon som ligger bak og forklarer både forekomsten av mindretallsregjeringer og det at de som regel er mindre varige enn bredere regjeringer.

Det andre hovedtemaet vi skal ta opp i dette avsnittet er knyttet til politisk stabilitet. Er det forskjeller i styringsevnen til regjeringer med ulik parlamentarisk basis? Her foreligger det få analyser om annet enn regjeringsform og finans- eller budsjettpolitiske temaer. Til gjengjeld har denne litteraturen etter hvert blitt ganske omfangsrik.¹¹⁾ Eventuell styringssvikt blir gjerne knyttet til manglende budsjett disiplin (Molander 2001, Hallerberg et al. 2001, Helland 2001) med fokus på veksten i offentlige utgifter (Pallesen 1990, Persson et al. 2000), budsjettunderskudd (Harrinvirta og Mattila 2001), gjeldsopptak (Cusack 1999), økte skatter og avgifter (Steinmo og Tolbert 1998, Hallerberg og Basinger 1998) eller lignende. Noe av litteraturen legger stor vekt på budsjettregler og de institusjonelle rammene i parlamentet som forklaringsfaktor (von Hagen 1992), mens andre analyser primært retter søkelyset mot den utøvende makt, i særdeleshet forekomsten av svake regjeringer («the weak government thesis»). I et par klassiske arbeider hevdet Roubini og Sachs (1989a, b) at budsjett disiplinen påvirkes av regjeringsforholdene. De hevdet at i land der mange partier trekkes inn i styringen, blir det problemer med å føre en langsiktig budsjettpolitikk. Her siktes det både til situasjoner hvor flertallskoalisjoner og mindretallsregjeringer styrer. Sistnevnte regjeringstype tas med ut fra den tanke at en regjering uten flertall må bygge en tilstrekkelig bred koalisjon i parlamentet for å få gjennomslag for sin politikk. Enhver mindretallsregjering utgjør slik sett en sammensatt, om enn ofte skiftende, koalisjon.¹²⁾ En reanalyse Edin og

⁹⁾ Overtallige regjeringer eller storcoalisisjoner inkluderer ett eller flere partier som kan gå ut av regjeringen uten at den taper sitt flertall. Slike regjeringer har f. eks. forekommet relativt hyppig i Finland (jf. Jungar 2000).

¹⁰⁾ En analyse av Huber (1998) tyder videre på at hyppige skifter av ministre kan lede til reelle styringsproblemer.

¹¹⁾ Hagen (1999) gir en god oversikt over mye av litteraturen det siktes til.

¹²⁾ Det kan reises flere innvendinger mot analysen til Roubini og Sachs (1989a, b). For det første er operasjonaliseringen av

Ohlson (1991) gjorde av materialet til Roubini og Sachs, tydet på at det egentlig ikke var koalisjonsregjeringer som skapte vanskeligheter, men at det var mindretallsregjeringer som ikke evnet å føre en disiplinert budsjettpolitikk. Problemer oppstår når forhandlinger i parlamentet må til. Senere arbeider har sådd tvil også ved dette resultatet. Det er ikke etablert noen robust empirisk sammenheng som tilsier at mindretallsregjeringer ikke klarer å føre en langsiktig økonomisk politikk.¹³⁾

Det er derimot godt belegg for å hevde at *antall partier i regjeringen* er av stor betydning. Med flere partier rundt bordet, blir det desto vanskeligere å enes. Ikke minst har det vist seg at det kan være vanskelig for brede koalisjoner å justere kursen og vedta innstrammingspakker, selv når situasjonen åpenbart krever det (De Haan og Sturm 1994, De Haan et al. 1999). Dette er utslag av det generelle fenomenet at når antallet aktører som kan blokkere en beslutning (veto-spillere) øker, blir det også vanskeligere å gjøre endringer i *status quo* (Tsebelis 1999, 2000). Hallerberg og Basinger (1998) viser at en slik mekanisme er viktig når det gjelder å forstå endringer i skatteregler; flere veto-spillere øker stabiliteten på området. Om dette i sin tur skal vurderes som et gode eller ikke, avhenger av den aktuelle situasjonen.

Statistiske analyser tyder, som vi har sett, ikke på at mindretallsregjeringer er ensbetydende med styringssvikt. Mer detaljerte studier av enkelte land eller avgrensede tidsperioder tyder på det samme. Lie (2001: 194) peker på to tilfeller av styringssvikt i nyere norsk historie, hvor kunstige høykonjunkturer måtte korrigeres med harde innstrammings tiltak. Den første «ukontrollerte» ekspansjonsperioden kom rundt midten av 1970-tallet, og det andre

et tiår senere. I det første tilfellet styrte en mindretallsregjering, mens vi i det andre hadde en flertallsregjering (koalisjon).

Green-Pedersen (2001) analyserer på tilsvarende vis danske erfaringer. Mesteparten av 1970-tallet var preget av dyp økonomisk krise. Det såkalte jordskjelvvalget fant sted i 1973. Politikken de nærmeste årene ble preget av en nokså vidtgående fragmentering og polarisering i Folketinget, samt mindretallsregjeringer med svært begrenset manøvreringsrom. Perioden på 1990-tallet har fått betegnelsen «det danske mirakel» (jf. Schwartz 2001). Igjen har et mindretall sittet ved roret, men den økonomiske styringen må kunne betegnes som klart vellykket. En rekke større reformer er blitt gjennomført (bl.a. skattereformer i 1993 og 1998). Green-Pedersen peker på at den styringssituasjonen mindretallsregjeringene midt på 1970-tallet og midt på 1990-tallet opplevde var svært ulik. Det som gjorde mirakelet mulig, var først og fremst at senere regjeringer på grunn av de politiske konstellasjoner har innehatt en bedre forhandlingsposisjon i Folketinget enn regjeringene på 1970-tallet. Den sosialdemokratiske mindretallsregjeringen fra 1994 utgjorde sentrum i det politiske landskap, og kunne uten store vanskeligheter bygge skiftende koalisjoner til begge sider. Samarbeid av partier både til høyre og venstre for regjeringspartiet måtte til for å skape et alternativt flertall, noe det som oftest var for store ideologiske avstander til.

En lærdom vi kan trekke av diskusjonen i dette avsnittet er at mindretallsparlamentarisme som sådan ikke trenger å utgjøre noe problem. Det er svake regjeringer, enten de savner flertall bak seg eller ikke, som er uheldig. Det vil si regjeringer som ikke er i stand til å møte utfordringene en står overfor. En mindretallsparlamentarisme hvor opposisjonen ofte samler seg om vedtak regjeringen ikke støtter, er sjelden en oppskrift på langsiktig opprettholdbar politikk.¹⁴⁾ Hvis det så går galt,

regjeringsvariabelen nokså vilkårlig. I utgangspunktet legges det til grunn at verdiene på variabelen øker når styringsforholdene blir mer komplekse. Flertallsregjeringer utgått av ett parti gis verdien 0, koalisjoner med to partier gis verdien 1, koalisjoner med tre eller flere partier gis verdien 2 og mindretallsregjeringer gis verdien 4. Særlig i systemer der regjeringen rent institusjonelt står sterkt i forhold til parlamentet, er det lite treffende å håndtere mindretallsregjeringer på den måten Roubini og Sachs gjør. For det andre gjennomføres det en samlet analyse av parlamentariske og presidentstyrte stater. Regjeringsvariabelen omfatter med andre ord også en parallell operasjonalisering av forskjellige former for presidentstyre. Vi vet derfor ikke om de eventuelle effektene egentlig skyldes forhold i den ene typen stater. For det tredje er det feil i datamaterialet, i det minste når det gjelder klassifiseringen av norske og svenske regjeringer.

¹³⁾ Sakamotos (2001) analyse indikerer endog at det som måtte være å finne av sammenheng går i motsatt retning av hva de fleste forventer: «If anything, there is some evidence to suggest that deficits are lower under what political economists call "weak/unstable governments," such as minority governments, coalition governments, or less durable governments.» (p. 527.)

¹⁴⁾ Flere grunner kan ligge bak en slik utvikling. For det første kan det være slik at regjeringen i realiteten *ikke* er sentralt plassert i det politiske landskapet; det finnes et median-parti i parlamentet, men det er ikke inkludert i regjeringen. Da vil det i mange tilfeller være slik at et flertall på en av sidene i det politiske landskap konstant vil true med å føre sin egen politikk. Denne typen regjeringer forekommer neppe så ofte, og vil sjelden være stabile. For det andre kan det herske en flerdimensjonal situasjon, med kryssende konfliktlinjer og mange muligheter for skiftende allianser. Av og til vil opposisjonen ha interesse av å samarbeide med regjeringen, og av og til vil den se seg tjent med å forenes mot regjeringen. For det tredje finnes den mulighet at situasjonen er endimensjonal og regjeringen inkluderer median-partiet, men hvor partier på fløyene likevel - av ulike mer eller mindre taktiske grunner - finner sammen mot regjeringen. Våren 2002 var det flere tegn på en utvikling i denne retning i norsk politikk,

vil nok mange lett se på flertallsregjeringer som i det minste en del av løsningen. Den regjeringskonstellasjon som oppviser svakest handlekraft, for eksempel når det gjelder å få vedtatt omfattende innstramminger, er imidlertid koalisjoner som består av mange partier.

5 Avsluttende diskusjon

Flertallsregjeringer er ikke noe trylleformular om en vil hindre styringsproblemer, men det kan likevel være god grunn til å prøve å unngå mindretallsregjeringer som står særlig svakt overfor Stortinget. Hvordan kan det i så fall gjøres? Et mulig svar er å gjøre det mer attraktivt å påta seg regjeringsansvar. Det er likevel ikke så enkelt å peke på parlamentariske reformer som har denne egenskapen. Oppløsningsrett for regjeringen er en kandidat i denne sammenhengen, men det er langt fra opplagt at reformen vil ha tilsiktet effekt innenfor et oppsplittet partisystem som det norske (Rasch 2001a, Nordby 2000). Et annet mulig svar er å heve terskelen for å innta regjeringskontorene. Her er votering i Stortinget før en ny regjering innsettes (investitur) en aktuell reform, men den bør kanskje ikke innføres uten at en eller annen form for oppløsningsrett ligger i bunnen som sikkerhetsventil. En mindre endring i samme gate kunne være å fjerne avgående statsministers rett til å anbefale etterfølger, og heller legge opp til at brede forhandlinger må gjennomføres ved ethvert regjeringsskifte.¹⁵⁾

Nok en mulighet er å se nærmere på regler og rutiner ved Stortingets saksbehandling. La oss ta budsjettbehandlingen hver høst som eksempel. Våren 1997 vedtok Stortinget å gå over til en mer helhetlig budsjettprosedyre. Noe av det viktigste med nyordningen var at det heretter skal treffes rammevedtak med bindende virkning for den etterfølgende komitebehandling allerede i kjølvannet av debatten om finansinnstillingen. Rammene fastsettes ved én votering i plenum. Fordelingen innenfor rammene skjer så, med endelig virkning, på basis av budsjettinnstillinger fra fagkomiteene. Rammevoteringen legges opp slik at det i prinsippet er mulig å tenke seg at *alle* forslag til budsjettrammer blir nedstemt. Særlig for mindretallsregjeringer, som må bygge flertall for sitt budsjettoplegg i Stortinget, utgjør dette en viktig rammebetingelse. Det ville imidlertid (teknisk sett) være en enkel

reform å kreve at voteringen skal legges opp på en slik måte at forsamlingen alltid er sikret et rammevedtak (Rasch 2001b). I mindretallsituasjoner fordrer det at en er villig til å ta i bruk alternativ votering mellom regjeringens budsjettforslag og det sterkeste, eller mest realistiske, opposisjonsforslaget. Grunnen til at dette kan være en interessant reform, er at den vil påvirke forholdet mellom regjering og Storting i førstnevntes favør.

Hva som vil skje i voteringen over rammene, definerer et «bruddpunkt» i forhandlingene mellom regjeringssiden og deler av opposisjonen med sikte på budsjettforlik. Blir partene i dag ikke enige, står regjeringen og landet, for kortere eller lengre tid, uten budsjett. For regjeringen er selv et kortvarig brudd av denne typen dramatisk. Hvis det derimot legges opp til alternativ votering når regjeringen ikke har flertall for budsjettoplegget sitt, blir det gjennomført en avstemning regjeringen må forventes å gå seirende ut av. Alternativ votering gjør det lettere for regjeringen å få sin vilje *uten* et forlik, og svekker regjeringspartiets eller -partienes incitament til å bidra til en forhandlingsløsning. Opposisjonspartiens posisjon blir klart svekket. Dermed blir det også mye viktigere for partier som vil ha reell innflytelse på budsjettet å sitte ved kongens bord. Endring av voteringsmåten vil dermed kunne øke sannsynligheten for at det dannes regjeringer med flertall i Stortinget (og da vil bruk av alternativ votering i og for seg være overflødig, i og med at det jo er tale om et redskap for å håndtere vanskelige mindretallsituasjoner).¹⁶⁾

Hvis vi går i retning av en mer ustabil parlamentarisme, blant annet som følge av økt partifragmentering og polarisering, er det likevel ikke nødvendigvis parlamentariske reformer av ovennevnte type som er svaret. Vi skal helt til slutt nevne et par andre typer mekanismer som også aktualiseres av vanskelige og uoversiktlige styringsforhold (jf. Scheel 2001: 6-7). For det første er det mulig å løfte beslutninger som ikke er av overordnet og prinsipiell art, herunder for eksempel utformingen av visse skatteregler og retningslinjer, ut av politikken, og delegere ansvaret til uavhengige organer.¹⁷⁾ Hvilket «delegasjonsregime» som velges,

i og med flere tilfeller av større reformer støttet av SV, Ap og FrP mot regjeringens vilje.

¹⁵⁾ Dette er ordningen i Sverige (etter at landet fikk ny konstitusjon midt på 1970-tallet).

¹⁶⁾ I praksis vil trolig innføring av tvungen alternativ votering kreve at stemmeplikten i Stortinget oppheves, i det minste ved rammevoteringen. Stemmeplikten er ikke regulert i grunnlov eller lov, så her står stortingsflertallet i realiteten fritt. Smith (1999: 60) har antydnet en mer drastisk reform enn den som diskuteres i teksten «for å hindre at mangelen på flertall står i veien for budsjettvedtak som nasjonen trenger». Han lanserer følgende tanke: Kanskje vi skulle bestemme at regjeringens budsjettforslag gjelder som budsjett dersom intet alternativ er vedtatt før året er omme?»

¹⁷⁾ Forholdet mellom politisk styring og faglig uavhengighet hører til blant de varige spenninger i forvaltningspolitikken

vil bestemme graden av uavhengighet og langt på vei også hvor troverdig skjermingen fra politikken kan sies å være.¹⁸⁾

For det andre kan forskjellige forsinkelsesmekanismer bringes inn i bildet. Igjen er poenget i en viss forstand å binde det politiske flertallets handlingsfrihet, og dermed bidra til resultater som alt i alt og på sikt er å foretrekke fremfor det som kan forventes oppnådd uten binding. Formålet er å «kjøle ned» – for eksempel for å hindre at regelendringer baseres på tilfeldige enkeltsaker eller flyktige stemningsbølger i opinionen – eller sikre tilstrekkelig tid til gjennomtenkning og forsvarlig forberedelse av det aktuelle vedtaket. Det mest stabilitetsskapende virkemiddel i så måte er å gi bestemmelser av grunnlovs rang. Det er få, om noen, land som benytter konstitusjonen i skattepolitisk øyemed, og det er i alle fall ikke noen tradisjon for å gjøre det hos oss.¹⁹⁾

(Jacobsen 1960, Grønlie 2002). I utgangspunktet har regjeringen organisasjons- og instruksjonsmyndighet overfor alle organer innenfor statsforvaltningen, men det kan være skapt en (delvis) uavhengighet ved – primært i lovs form – å gjøre unntak i forhold til dette hierarkiske hovedprinsippet (Eckhoff og Smith 1997: 182 ff.). Forskjellige hensyn som taler for og mot uavhengighet er drøftet av Hylland (2001). De senere årene har mange land søkt å gi sentralbanken en mer eller mindre selvstendig posisjon i forhold til de politiske myndigheter, ikke minst i tilfeller der sentrale politiske krefter – for eksempel partene i en koalisjonsregjering – har hatt sprikende pengepolitiske oppfatninger (Bernhard 1998, Lijphart 1999: 232-242). Goodhart (2002) gir oversikt over forskjellige måter regjeringer vil kunne fristes til å redusere sentralbankens uavhengighet på, og begrunner hvorfor selvstendighet på dette området er langt vanskeligere å sikre enn domstolenes uavhengighet.

¹⁸⁾ Et par eksempler kan være illustrerende. Norges Banks stilling fremgår av sentralbankloven av 24 mai 1985 nr. 28. Regjeringen («Kongen i statsråd») kan instruere banken, men den skal ha anledning til å uttale seg før vedtaket om dette, og det skal snarest mulig sendes melding til Stortinget om instruksjonen (§ 2). Formkravene til bruk av instruksjonsmyndigheten bidrar likevel til at Norges Bank i realiteten får en relativt uavhengig stilling. Utlendingsloven av 24 juni 1988 nr. 64 bestemmer i § 38, 1. ledd at kommunaldepartementet kan instruere Utlendingsdirektoratet (UDI) «om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. Forøvrig kan departementet verken instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.» Våren 2002 bestemte UDI at to tidligere flykaprere fra Iran skulle gis opphold i landet på humanitært grunnlag. Det var få, om noen, i sentrale politiske partier som hadde særlig forståelse for avgjørelsen, og uavhengigheten UDI nylig hadde fått på området ble satt under sterkt press. Saken illustrerer på en god måte et av dilemmaene forbundet med delegasjon.

¹⁹⁾ Spørsmål om grunnlovsfesting i tilknytning til andre sider ved økonomisk politikk diskuteres ofte. Et eksempel er hvorvidt bestemmelser om Statens petroleumsfond – i dag regulert i lov av 22 juni 1990 nr 36 – burde tas inn i grunnloven (Carlsen 1992). Formålet ville i så fall være å begrense Stortingets frihet til å anvende fondets midler, foruten å beskytte dets eksistens. Et annet stort diskusjonstema i denne sammenheng er grunnlovsbestemte krav til budsjettbalanse (se f. eks. Nice 1986, Hylland 1984). Videre er det vanskelig å

Handlingsregelen i budsjettpolitikken kan stå som eksempel på den motsatte ytterlighet, det vil si situasjonen uten formell forsinkelse eller binding. Her er det med andre ord tale om en norm som ikke nyter særskilt beskyttelse, verken i grunnlov, lov eller reglementer (som Stortingets forretningsorden eller Bevilgningsreglementet). Handlingsregelen sier at statens bruk av oljeinntekter i norsk økonomi skal baseres på realavkastningen fra petroleumsfondet, og den er uttrykk for en felles forståelse eller bred overenskomst i Stortinget.²⁰⁾ Som sådan er den en sårbar retningslinje. Normer av denne typen trenger i utgangspunktet å være «selvhåndhevende» for å være effektive, i og med at det ikke er noen instans utenfor det politiske miljø selv som kan håndheve normen (og sanksjonere eventuelle brudd på den). Det nærmeste en kommer er en indirekte håndhevelsesmekanisme. Partier som bryter normen kan pådra seg kritikk i fagmiljøer og offentlig debatt, med påfølgende tap av støtte i opinionen og velgerflukt ved neste valg.²¹⁾ Det vil nær sagt til enhver tid være fristende for partier å unndra seg handlingsregelen for å tiltrekke seg velgere.²²⁾ Figur 3.3 illustrerer det konstante utgiftspresset som er til stede. Partienes valgprogrammer – fra ytterste venstre til ytterste høyre – har bare i liten grad inneholdt formuleringer om reduksjon av utgifter.

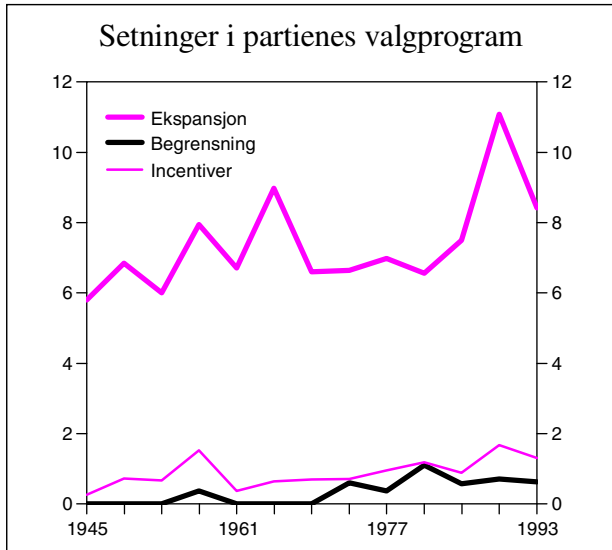
Få land har mer erfaring med mindretallsparlamentarisme enn Norge. Det er åpenbart ikke grunnlag for å likestille mindretallsstyre med sty-

tenke seg en virkelig uavhengig sentralbank uten at dette er understøttet konstitusjonelt (jf. Goodhart 2002).

²⁰⁾ Se debatten i Stortinget 15 mai 2001, basert på St. meld. nr. 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken* og St. meld. nr. 30 (2000-2001) *Langtidsprogrammet* (jf. Innst. S. nr. 229 (2000-2001) og Innst. S. nr. 230 (2000-2001)). Alle partier bortsett fra SV og FrP ga sin tilslutning til retningslinjene for budsjettpolitikken – spesielt handlingsregelen – som regjeringen Stoltenberg la frem. Høyres Per Kristian Foss var ordfører i Stortinget for saken om budsjettretningslinjene, og hadde slik sett et medansvar for det brede flertallet de folkevalgte etablerte bak handlingsregelen.

²¹⁾ Det at velgere kan holde politikere ansvarlig og la være å gi dem fornyet tillit, er selvsagt en sentral mekanisme i ethvert demokrati. Når det gjelder det å bli utsatt for kritikk innenfor den økonomiske politikken, og da primært tunge, faglig funderte innvendinger, har det skjedd en ganske markant utvikling i løpet av 1990-tallet (Lie 2001). Det tidligere monopolet på økonomisk ekspertise som sosialøkonomer innenfor Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og til dels Universitetet i Oslo stod for, er for en stor del smuldret hen. Universitetsøkonomene er nærmest forsvunnet fra mediebildet, mens bankenes økonomer har fått en helt dominerende plass.

²²⁾ Den underliggende interaksjonsstrukturen har likheter med spillet Fangens Dilemma. Hvert parti vil isolert sett kunne tjene på en budsjettpolitikk i strid med handlingsregelen, men hvis alle gir etter for slike kortsiktige fristelser eksisterer det reelt sett ikke lenger noen handlingsregel – hvilket er en situasjon alle (på lengre sikt) må antas å tape på.



Figur 3.3 Prosentandel setninger i partienes valgprogrammer 1945-1993 som omhandler (i) nye velferdstiltak («welfare state expansion, education excluded»), (ii) reduksjon av velferdsstatsutgifter («welfare state limitation»), og (iii) behovet for å utforme lønns- og skattepolitikk på en slik måte at det fremmer nyetableringer, vekst og produktivitet («incentives»).

Kilde: Manifesto Data Set (variablene per402, per504 og per505)

ringssvikt. Samtidig er det klart at konsekvenser av ulike typer regjeringer med få unntak ikke er godt nok forstått i dag. Ikke minst er det på sin plass å avklare nærmere under hvilke betingelser mindretallsparlamentarismen kan bære galt av sted, og hvordan slike situasjoner best kan møtes.

Litteratur

Bernhard, W. 1998. «A Political Explanation of Variation in Central Bank Independence», *American Political Science Review* 92: 311-327.

Carlsen, F. 1992. «Bør petroleumsfondet grunnlovsfestes?» *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 105: 109-127.

Corsetti, G. og N. Roubini 1996. «European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules», *American Economic Review* 86: 408-413.

Cusack, T.R. 1999. «Partisan Politics and Fiscal Policy», *Comparative Political Studies* 32: 464-486.

Döring, H. red. 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.

Döring, H. 1995b. «Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda», i H. Döring red. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.

Eckhoff, T. og E. Smith 1997. *Forvaltningsrett*. 6 utg. Oslo: TANO.

Franzese, R.J. 2002. *Macroeconomic Policies of Developed Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goodhart, C.A.E. 2002. «The Constitutional Position of an Independent Central Bank», *Government and Opposition* 37: 190-210.

Green-Pedersen, C. 2001. «Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the 'Danish Miracle'», *Journal of Public Policy* 21: 53-70.

Grofman, B. og P. van Roozendaal 1997. «Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination», *British Journal of Political Science* 27: 419-451.

Grønlie, T. 2001. «Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken», i B.S. Tranøy og Ø. Østerud, red. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hagen, J. von 1992. *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Economic Papers, DG-II, European Commission, Brussels.

Hagen, R.J. 1999. «Finanspolitisk tvangstrøye eller keiserens nye klær? Reform av Stortingets budsjettbehandling i lys av nyere teori og empiri.» Arbeidsnotat 29/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Hahn, J. de og J.E. Sturm 1994. «Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community», *Public Choice* 80: 157-172.

Hahn, J. de, J.E. Sturm og G. Beekhuis 1999. «The weak government thesis: Some new evidence», *Public Choice* 101: 163-176.

Hallerberg, M. og S. Basinger 1998. «Internationalization and Changes in Tax Policy in OECD Countries. The Importance of Domestic Veto Players», *Comparative Political Studies* 31: 321-352.

Hallerberg, M., R. Strauch og J. von Hagen 2001. *The Use of Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*. Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by Institute of European Integration Studies. Tilgjengelig via www.minfin.nl.

Harrinvirta, M. og M. Mattila 2001. «The Hard Business of Balancing Budgets: A Study of Public Finances in Seventeen OECD Countries», *British Journal of Political Science* 31: 497-521.

Helland, L. 2001. *Preferanser, prosedyrer og informasjon: Betingelser for budsjett disiplin*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Heller, W.B. 1997. «Bicameralism and Budget

- Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending», *Legislative Studies Quarterly* 22: 485-516.
- Huber, J.D. 1992. «Restrictive Legislative Procedures in France and the United States», *American Political Science Review* 86: 675-687.
- Huber, J.D. 1998. «How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies», *American Political Science Review* 92: 577-591.
- Huber, J.D. og C. Martinez-Gallardo 2002. «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective.» Notat. Columbia University, New York.
- Hylland, Aa. 1984. «Bør politikerne binde sin egen handlefrihet? Om grunnlovsfestet budsjettbalanse, oljefond og politisk hestehandel», *Bergen Banks Kvartalskrift* pp. 87-101.
- Hylland, Aa. 2001. «Offentlige organer med delvis uavhengighet», i B.S. Tranøy og Ø. Østerud, red. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jacobsen, K.D. 1960. «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet I sentraladministrasjonen», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 1: 231-248.
- Jungar, A.C. 2000. *Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland*. Uppsala: Uppsala University Library.
- Laver, M. og W. Ben Hunt 1992. *Policy and Party Competition*. London: Routledge.
- Laver, M. og N. Schofield 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, M. og K. Shepsle 2000. «Ministries and Government Formation: Munchkins, Players and Big Beasts of the Jungle», *Journal of Theoretical Politics* 12: 113-124.
- Lie, E. 2001. «Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken? », i B.S. Tranøy og Ø. Østerud, red. *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lijphart, A. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mattson, I. 1995. «Private Members' Initiatives and Amendments», i H. Döring red. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Midtbø, T. 1999. «Regjeringers vekst og fall. En teoretisk gjennomgang og en empirisk kartlegging», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40: 63-86.
- Molander, P. 2001. «Budgetary Procedures and Democratic Ideals: An Evaluation of Swedish Reforms», *Journal of Public Policy* 21: 23-52.
- Narud, H.M. 2002. «Har valg noen betydning?» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 43: 245-258.
- Narud, H.M. og H. Valen 2001. *Coalition Membership and Electoral Performance in Western Europe*. Notat. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Nice, D.C. 1986. «State Support for Constitutional Balanced Budget Requirements», *Journal of Politics* 48: 134-142.
- Nordby, T. 2000. *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Paldam, M. 1986. «The Distribution of Election Results and the Two Explanations of the Cost of Ruling», *European Journal of Political Economy* 2: 5-24.
- Pallesen, T.M. 1990. «Væksten i de offentlige udgifter», *Politica* 22: 408-421.
- Persson, T., G. Roland og G. Tabellini 2000. «Comparative Politics and Public Finance», *Journal of Political Economy* 108: 1121-1161.
- Petersson, O., S. Holmberg, L. Lewin og H.M. Narud 2002. *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Stockholm: SNS Förlag.
- Rasch, B.E. 2000a. *Parlamentariske instrumenter og minoritetsparlamentarisme*. Oslo: Makt og demokratiutredningen.
- Rasch, B.E. 2000b. «Kan mindretallsregjeringene reguleres bort?» *Nytt Norsk Tidsskrift* 17: 186-194.
- Rasch, B.E. 2000c. *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rasch, B.E. 2001a. «Bør parlamentariske regjeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?» *Statsvitenskaplig Tidsskrift* 104: 29-52.
- Rasch, B.E. 2001b. *Budsjettbehandlingen i Stortinget. Bør alternativ votering benyttes?* Rapport 29. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Rasch, B.E. 2002. *Norsk og europeisk parlamentarisme*. Kommer. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roubini, N. og J. Sachs 1989a. «Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies», *European Economic Review* 33: 903-938.
- Roubini, N. og J. Sachs 1989b. «Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries», *Economic Policy* 8: 99-132.
- Saalfeld, T. 2000. «Members of Parliament and

- Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight», *European Journal of Political Research* 37: 353-376.
- Sakamoto, T. 2001. «Effects of Government Characteristics on Fiscal Deficits in 18 OECD Countries, 1961-1994», *Comparative Political Studies* 34: 527-554.
- Scheel, H.H. 2001. «Skatteendringer siden 1992 – fakta og systembetragtninger», *Økonomisk Forum* nr. 9, pp. 1-7.
- Schofield, N. 1993. «Political Competition in Multiparty Coalition Governments», *European Journal of Political Research* 23: 1-33.
- Schwartz, H.M. 2001. «The Danish 'Miracle'. Luck, Pluck, or Stuck?» *Comparative Political Studies* 34: 131-155.
- Smith, E. 1999. «Kongen og masten. Om grunnlovens rolle i vår tid», *Nytt Norsk Tidsskrift* 16 (1): 53-66.
- Steinmo, S. og C.J. Tolbert 1998. «Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies», *Comparative Political Studies* 31: 165-187.
- Strom, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. 1998. «Regjeringsansvarlighet og demokrati», i K. Midgaard og B.E. Rasch, red. *Demokrati, vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tsebelis, G. 1999. «Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis», *American Political Science Review* 93: 74-92.
- Tsebelis, G. 2000. «Veto Players and Institutional Analysis», *Governance* 13: 441-474.
- Warwick, P.V. 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
-

Vedlegg 4

Begrensing av handlefrihet for å sikre langsiktig konsistens i den økonomiske politikken: Teori og internasjonale erfaringer fra det finanspolitiske området

Notat utarbeidet på oppdrag for skatteutvalget, Desember 2002

Rune Jansen Hagen, Institutt for samfunnsøkonomi, NHH

1 Innledende bemerkninger

Det er ikke urimelig å hevde at de viktigste økonomiske beslutningene er dem som påvirker fremtidige økonomiske utfall. Eksempler fra den privatøkonomiske sfæren inkluderer avgjørelser om kjøp av varige konsumgoder, investeringer i realkapital, finansiell sparing og utdanning. Dermed omhandler de viktigste valgene i den økonomiske politikken fastsettelsen av variabler som påvirker langsiktige private beslutninger. Innenfor finanspolitikken vil dette for eksempel gjelde de fleste typer skatter, om de nå faller på arbeids- eller kapitalinntekt, konsum eller sparing. Andre typer finanspolitikk vil også være av betydning for intertemporale private beslutninger, om enn på en mer indirekte måte. For eksempel vil størrelsen på den offentlige formuen påvirke det fremtidige finanspolitiske spillerommet. Dagens budsjettunderskudd, som vil gjenspeile seg i en endring i den offentlige formuen, vil derfor påvirke langsiktige privatøkonomiske valg fordi fremtidige skattesatser blant annet avhenger av inntektsstrømmen som genereres av den nedarvede formuen.

Gitt at fremoverskuende beslutninger med betydelige konsekvenser for fremtidig inntektsutvikling og velferd påvirkes av finanspolitikken innretting, følger det at faktorer som influerer valg av politikk er av stor økonomisk betydning. Det institusjonelle rammeverket for beslutningstaking i offentlig sektor, som regler for arbeidet med statsbudsjettet, er et eksempel på slike faktorer. Likeledes vil politiske institusjoner som bestemmer politikken innhold, nasjonalforsamlingens sammensetting og samspillet mellom lovgivende og utøvende myndighet kunne påvirke den finanspolitikken som vil bli fulgt i et land. Et viktig spørsmål er derfor hvorvidt et land har organisert beslutningsprosessen i offentlig sektor slik at fellesskapets langsiktige interesser fremmes i størst mulig grad.

Både særegne norske og internasjonale utviklingstrekk kan begrunne en bekymring for hvorvidt vårt kollektive beslutningssystem bidrar til langsiktighet i denne forstand. For det første genererer valgsystemet vårt for tiden mindretallsparlamentarisme. Det er en utbredt oppfatning at dette medfører at politikken blir mindre helhetlig og langsiktig enn det som ville vært tilfellet under flertallsregjeringer. For det andre har vi i løpet av de siste par tiårene blitt stadig mer avhengig av kontantstrømmen fra utvinningen av en ikke-fornybar ressurs. Spørsmålet er om vi forvalter rikdommen slik at også fremtidige generasjoner kan ha glede av den. For det tredje tilsier den demografiske utviklingen at vi står overfor store utfordringer når det gjelder finansieringen av fremtidige pensjoner og andre velferdsytelser til en aldrende befolkning som knapt øker i antall. Selv om petroleumsformuen forbedrer våre muligheter til å møte dem relativt til andre OECD-land, ser det samtidig ut til at pensjonsbyrden vil vokse langt raskere enn i de fleste av disse. For det fjerde, er vi en liten åpen økonomi i skyggen av EUs pengeunion. I en tid med økende kapitalmobilitet stiller dette store krav til den økonomiske politikken og kan gjøre oss enda mer sårbare overfor skiftende stemninger i internasjonale kapital-, finans- og valutamarkeder.

I lys av det ovenstående, er det naturlig at skatteutvalgets mandat inkluderer punkt 6, hvor;

”Utvalget bes om å drøfte betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i skatte- og avgiftspolitikken, og hvordan dette eventuelt kan forbedres både gjennom utformingen av regelverket og gjennom endringer i de institusjonelle rammene og beslutningsprosedyrene knyttet til fastsettelsen av skatte- og avgiftsreglene.”

Uthevingene er mine egne, og danner utgangspunktet for den videre drøftingen. I kapittel 2 diskuterer jeg hva man skal forstå med en langsiktig

skattepolitikk. I kapittel 3 benytter jeg moderne beskatningsteori til å gi begrepene stabilitet og forutsigbarhet et mer konkret innhold og legger frem hva nyere politisk økonomi har å si om behovet for å binde opp skattepolitikken i demokratier gjennom institusjonelle tiltak. Finanspolitikken politiske økonomi sett fra utgiftssiden drøftes i kapittel 4. Det skyldes for det første at jeg mener at en langsiktig skattepolitikk betyr at offentlige inntekter og utgifter må ses i sammenheng, og for det andre at det internasjonalt finnes klart flest eksempler på restriksjoner på finanspolitikken utgiftsside eller på budsjettbalansen. Erfaringene med disse gjennomgås i kapittel 5. I kapittel 6 oppsummerer jeg lærdommene vi kan trekke av det forutgående, og avslutter med å skissere mulige „modeller” for reformer.¹⁾

2 Finanspolitikken roller i et langsiktig perspektiv

2.1 Finanspolitikken roller

Tradisjonelt tilskrives finanspolitikken tre roller. Finanspolitikken er

- Et stabiliseringspolitisk instrument;
- Et allokeringpolitisk instrument; og
- Et fordelingspolitisk instrument.

Selv om muligheten for å drive aktiv motkonjunkturpolitikk er omstridt, har det i Norge vært relativt bred enighet om at en bør forsøke å dempe svingningene i økonomien. Tidligere var pengepolitikken bundet opp til å stabilisere kroneverdien. Det betydde at stabiliseringspolitikken i stor grad var finanspolitikk. Nå har som kjent pengepolitikken et inflasjonsmål. I prinsippet tilsier dette at finanspolitikken kan frigjøres fra sine stabiliseringspolitiske forpliktelser. Likevel uttaler Regjeringen i forbindelse med det siste Langtidsprogrammet at

”Finanspolitikken har et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. Pengepolitikken avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere økonomien, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Midlene som disponeres over statsbudsjettet utgjør uansett en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at finanspolitikken tar et hovedansvar” (min utheving).²⁾

¹⁾ Nettversjonen av dette notatet inneholder en mer detaljert drøfting av enkelte punkter samt flere referanser til litteraturen på feltet.

²⁾ St. meld. nr. 29 (2000-2001): Retningslinjer for den økono-

Regjeringen mener altså at det innenfor rammene av norsk økonomi ikke er mulig å redusere finanspolitikken rolle som instrument for å jevne ut konjunktorene i særlig grad. I Nasjonalbudsjettet 2003 (St. meld. nr. 1 (2002-2003)) ser det ut til at pengepolitikken tildeles en større del av ansvaret uten at finanspolitikken fritas helt. I min drøfting vil jeg derfor ta som et premiss at finanspolitikken vil bli brukt som instrument i motkonjunkturpolitikken.

I sin andre rolle, som allokeringpolitisk virkemiddel, skal finanspolitikken ideelt sett bidra til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Det innebærer for det første at størrelsen på utgiftssiden av budsjettet, og fordelingen av denne på ulike poster, gjenspeiler befolkningens avveining mellom privat og offentlig konsum, samt at sistnevnte kategori er optimalt sammensatt. Gitt utgiftssidens størrelse og konfigurasjon, bør en kreve inn de nødvendige skatter og avgifter slik at det samlede ressurstapet ved å overføre ressurser fra privat til offentlig sektor blir minst mulig. Dette er egentlig to sider av samme sak, i det en ikke kan bestemme det optimale nivået på offentlig forsyning av varer og tjenester uten å ta hensyn til hva det koster samfunnet i form av alternativverdien av ressursinnsatsen. Uavhengig av disse vurderingene, vil effektiviteten i ressursbruken øke dersom skatter og avgifter benyttes til å korrigere for markedssvikt. Miljøskatter som medfører at det blir kostbart å forurense den luften vi alle puster i, er et velkjent eksempel på slike effektivitetsforbedrende skatter. Med det nivået på offentlig sektor vi har i Norge, må en likevel belage seg på å bruke skatter som medfører effektivitetstap i form av uønsket endring i adferd i privat sektor.

Finanspolitikken er imidlertid ikke kun et spørsmål om effektiv ressursbruk; fordelingen av samfunnets ressurser mellom medlemmene påvirkes også gjennom skatter og avgifter, overføringer og vare- og tjenesteleveranser. De fleste industri-land har en eller annen form for progressiv beskatning som tar sikte på å redusere forskjellene mellom inntektsfordelingene før og etter skatt. I tillegg finnes det sosiale stønader til vanskeligstilte borgere og sosialforsikringsordninger som i alle fall i prinsippet skal ivareta behovene til dem som rammes av for eksempel sykdom og arbeidsledighet. I et dynamisk perspektiv, fordeler også finanspolitikken ressurser mellom personer på ulike tidspunkt i livssyklusen samt mellom generasjoner. Dette skjer direkte når offentlige budsjetter ikke er

miske politikken. Formuleringen er temmelig likelydende i selve Langtidsprogrammet (St. meld. nr. 30 (2000-2001)).

balanserte slik at den offentlige formuen endres. Indirekte finner ressuroverføringer over tid sted ved at ulike finanspolitiske instrumenter påvirker beslutninger med langsiktige økonomiske konsekvenser.

2.2 Det offentliges intertemporale budsjettrestriksjon

Det følger av det ovenstående at det beste utgangspunktet for en langsiktig analyse av skattepolitikken, er offentlig sektors intertemporale budsjettbeskranking. Den tilsier at den neddiskonterte utgiftstrømmen må være lik den neddiskonterte inntektsstrømmen. Det kan være nyttig seg å sette opp denne relasjonen som en matematisk formel. La oss betegne det offentliges samlede inntekter i periode t med I_t og utgiftene med U_t . Dersom vi i utgangspunktet (periode 1) har en offentlig nettoformue på F_0 , er den intertemporale budsjettrestriksjonen følgende

$$F_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} I_t = \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} U_t$$

hvor δ er diskonteringsfaktoren som sørger for at inntektene og utgiftene på ulike tidspunkter måles i samme verdi. Dersom fremtidige inntekts- og utgiftsstrømmer er usikre, gjelder den samme sammenhengen for forventede verdier av venstre- og høyresiden. Holder vi inntektssiden fast, ligger det implisitt i denne formuleringen et langsiktig gjennomsnittlig utgiftsnivå som ikke kan overstiges. Tilsvarende kan vi for en gitt strøm av utgifter finne et skattnivå som må oppnås i gjennomsnitt på lang sikt. Uansett tilsier denne identiteten at i et langsiktig perspektiv må offentlige finanser være i balanse. Dette ser vi kanskje enda klarere ved å omskrive relasjonen til

$$F_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} (I_t - U_t) = F_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} B_t = 0,$$

hvor $B_t = I_t - U_t$ er budsjettoverskuddet i periode t . Med andre ord må nåverdien av den offentlige nettoformuen – den initiale formuen tillagt den neddiskonterte summen av dagens og fremtidige budsjettoverskudd – være lik null. Dersom summen av alle fremtidige inntekter er større enn summen av alle fremtidige utgifter, målt i samme pengeverdi, kan enten utgiftene økes eller inntektene reduseres. Har privat eller offentlig forbruk positiv verdi, vil det være optimalt å gjennomføre et av tiltakene. Det er ikke urimelig å forvente at så vil skje.

I det motsatte tilfellet, er restriksjonen mer bin-

dende.³⁾ All gjeld må en dag betales tilbake; private långivere vil ikke låne midler til offentlig sektor hvis den ikke er solvent. I en slik situasjon vil myndighetene enten måtte få gjelden redusert, frivillig eller ufrivillig, til et nivå der det kan forventes at den vil kunne tilbakebetales, eller gjennomføre tiltak for å øke inntektene eller kutte utgiftene. Siden det i praksis er svært vanskelig å beregne de nødvendige størrelsene, vil situasjonen som oftest være mindre dramatisk. Dersom private aktører finner at sannsynligheten for at det offentlige betaler tilbake sin utestående gjeld i henhold til gjeldende betingelser er redusert, vil de kreve en høyere risikopremie for å kjøpe statsobligasjoner. Renten som offentlig sektor må betale vil dermed øke.⁴⁾ På den andre siden åpner også usikkerheten for kriser drevet av skift i markedsaktørenes forventninger. Det er nok at disse tror at relasjonen utledet over ikke holder. Det betyr at finansmarkedets krav kan være strengere enn fundamentale økonomiske faktorer tilsier.

Det er verdt å merke seg at det er ikke nødvendig å ha $B_t=0$ på alle tidspunkter for at den intertemporale budsjettsskranken skal være tilfredsstillt. Er den initiale nettoformuen ulik null, vil en slik politikk faktisk ikke være forenlig med at relasjonen holder. Poenget er at på lang sikt må budsjettbalansen holde i gjennomsnitt, etter at en har korrigert for initialformuen. Det er derfor ikke slik at motkonjunkturpolitikk i form av $B_t \neq 0$ er utelukket. Den må imidlertid være noenlunde symmetrisk over konjunktursyklusene.

Et tredje poeng som er implisitt i denne innfallsvinkelen, er at en må foreta en samlet vurdering av konsekvensene av den offentlige sektorens aktiviteter for offentlige finanser. I et samfunnsøkonomisk perspektiv, er det irrelevant hvorvidt en offentlig inntekt eller utgift er inkludert i det offisielle budsjettet. Det som er av betydning er det offentliges reelle inntekter og utgifter, både i nåtid og fremtid. De fremtidige pensjonsforpliktelsene som følger av endringer i regelverket er et viktig eksempel på en betydelig utgiftspost som ikke formelt er inkludert i budsjettet, som gjøres opp på årsbasis. De akkumulerte forpliktelsene er likevel en form for gjeld som må tas med i vurderingen av hvorvidt finanspolitikken kan opprettholdes på

³⁾ Dette poenget ville kommet klarere frem dersom en uttrykte restriksjonen som en ulikhet, det vil si at den neddiskonterte verdien av inntektssiden med tillegg av nettoformuen må være minst like stor som den neddiskonterte verdien av utgiftssiden.

⁴⁾ Mindre kredittverdige nasjoner har imidlertid opplevd å bli utestengt fra internasjonale kredittmarkeder, jfr. gjeldsskrisen på 1980-tallet og situasjonen i Argentina i dag.

lang sikt. I dette perspektivet er norsk finanspolitikk under rimelige forutsetninger ikke i langsiktig balanse, jevnfør Moug and Wold (2001).

I sum binder den intertemporale budsjettrestriksjonen sammen utgifts- og inntektssiden til den offentlige sektoren, bredt definert, i et langsiktig perspektiv. Den tilsier at de ulike finanspolitiske rollene glir over i hverandre og ikke kan vurderes uavhengig av hverandre. Den medfører også at en fremsynt skatte- og avgiftspolitikker fordrer både en vurdering av direkte og indirekte effekter av dagens skatte- og avgiftssystem på det fremtidige skattegrunnlaget og en langsiktig politikk for utgiftssiden. *I et intertemporalt perspektiv, må inntekter og utgifter ses i sammenheng.* Dette er grunnen til at jeg også vil diskutere utgiftssidens politiske økonomi (se kapittel 4), og at jeg i kapittel 5 vil drøfte erfaringer med regler som legger restriksjoner på det offentlige utgiftsnivået eller budsjettbalansen. Først skal vi imidlertid se nærmere på hva økonomisk teori har å si om betydningen av stabilitet og forutsigbarhet i skatte- og avgiftspolitikken, snevert definert.

3 Finanspolitikken politiske økonomi I: Inntektssiden⁵⁾

3.1 Optimal beskatningsteori

Optimal beskatningsteori er normativ i den forstand at valget av skattestruktur tar utgangspunkt i en velferdsfunksjon (definert over private aktørers konsum av ulike goder). Den er imidlertid ikke utopisk, for adferdsrelasjoner utledet fra private aktørers optimeringsproblemer inkluderes som beskrankninger på valgmulighetene. Likevel kan man hevde at synsvinkelen er for snever fordi denne teorien ikke gir en realistisk beskrivelse av adferden til aktører i offentlig sektor. Selv om teorien ikke er ment å skulle brukes til å utlede adferdshypoteser for byråkrater og politikere, betyr dette at vi trenger andre typer modeller og teorier for å kunne forstå mekanismene bak den finanspolitikken som faktisk føres. Og dette er viktig for å ha en velfundert formening om hvorvidt beslutningsprosessene i politikk og byråkrati fører til samfunnsøkonomisk optimale valg av skattesatser, offentlig forsyning av goder og gjeldsopptak. Det er bare på denne måten at en kan utlede implikasjoner for reformer som kan forbedre virkemåten til kollektive beslutningsprosedyrer slik de fremstår i vir-

keligheten, og dermed, hvis reformene settes ut i livet, forhåpentligvis oppnå en forbedring i den økonomiske politikken sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Selv om det ikke er en velferdsmaksimerende planlegger som bestemmer virkelighetens finanspolitikk, kan det være nyttig å ta utgangspunkt i standardmodellen for optimal beskatning når en skal utvikle mer realistiske analytiske rammeverk. Som nevnt utledes formler for optimale skatter ved å maksimere en sosial velferdsfunksjon (summen av individers nytte av privat og eventuelt offentlig konsum) gitt private aktørers respons på beskatning. Adferden til aktører i privat sektor bestemmes derfor først ved å løse deres beslutningsproblemer. Slik finner en størrelser som arbeidstilbud, sparing og investeringer som funksjoner av de skattesatsene en ønsker å vurdere nivået på.

Når det gjelder for eksempel inntektsbeskatning, vil det være slik at det beste resultatet oppnås dersom en kan bruke rundsumskatter. Det er skatter som ilegges i form av et bestemt beløp for hver skattebetaler, uavhengig av noen form for handling fra deres side. Siden skattebeløpet ikke avhenger av deres disposisjoner, vil skattebetalerne ikke endre disse som en følge av at de pålegges skatt. Dermed er det ikke noe effektivitetstap ved beskatningen: Private aktører vil tilpasse seg slik at deres marginale gevinst ved en ressursoppofring (for eksempel lønnen for å arbeide mer) er lik den marginale kostnaden (som nytten av den reduserte fritiden), og disse privatøkonomiske marginale gevinstene og kostnadene vil være lik de samfunnsøkonomiske størrelsene på marginen.⁶⁾ Det private konsumet (og eventuelt sparingen) vil selvsagt bli redusert som en følge av skattleggingen, men bruk av rundsumskatter medfører at velferden til samfunnets individer er så høy som mulig gitt at det offentlige skal inndrive et visst beløp.

På grunn av fordelingshensyn, som tilsier en form for progressiv beskatning, betraktes rundsumskatter gjerne som lite relevante i praktisk skattepolitikk. Da vil dette første-beste optimumet ikke kunne oppnås.⁷⁾ Optimal beskatningsteori befatter seg stort sett med denne situasjonen, og går ut på å utlede optimale skattesystemer gitt at instrumen-

⁵⁾ Mesteparten av stoffet som presenteres i dette kapittelet samt kapittel 4, er tilgjengelig i et mer krevende teknisk format i for eksempel Persson og Tabellini (2000).

⁶⁾ Skatter og avgifter som pålegges for å korrigere for ekster-naliteter, er som allerede nevnt eksempler på at det kan være effektivitetsfremmende å endre private aktørers adferd. Jeg ser i det følgende bort fra situasjoner hvor denne typen virke-midler er aktuelle.

⁷⁾ Rundsumskattens motstykke innenfor bedriftsbeskatningen, skatten på renprofit, er vanskelig å gjennomføre i praksis. For eksempel vil skattemessige avskrivninger som oftest avvike fra det reelle kapitalslitet, og en profittskatt vil da medføre vridninger i bedriftenes tilpasning.

tene vil medføre vridninger i privat adferd. I nest-best optima, er det generelt slik at en forsøker å minimere de induserte avvikene i private beslutninger relativt til først-best optimumet. Ofte beskrives den resulterende skattestrukturen implisitt ved hjelp av ulike elastisitetsformler. Disse formlene tilsier at på marginen er de relative skattesatsene en funksjon av forholdet mellom elastisitetene til skattebasene de legges på. Jo mer elastisk en skattebase er relativt til andre skattebaser, desto lavere skal den relative skattesatsen på denne basen være. Eller med andre ord: Jo sterkere responsen på beskatning er, desto svakere skal skattegrunnlaget skattlegges. På den måten vil en i minst mulig grad forårsake avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom beskatningen.

3.2 Dynamisk inkonsistent inntektsbeskatning

Et gjennomgående trekk ved modellene innenfor optimal beskatningsteori, er at det forutsettes at skattene kan settes *før* private aktører tar beslutninger som påvirkes av beskatning. Dette gjelder også i modeller hvor slike valg gjentas over tid. Med andre ord forutsetter en at en kan fastlegge skattestrukturen en gang for alle „i tidenes morgen”, eventuelt med skattesatsene betinget av realisasjonen av fremtidige sjokk.

Dette er urealistisk som en beskrivelse av faktisk beslutningsadferd i offentlig sektor; finanspolitikken velges sekvensielt. For eksempel har Stortinget i henhold til Grunnlovens §75a bare adgang til å pålegge skatter og avgifter for ett år av gangen. En enkel utvidelse av modeller for optimal beskatning i retning av større deskriptiv realisme, får en dermed ved å studere hvilken politikk som vil bli valgt når en må optimere i hver periode. Noe overraskende viser det seg at dette har store konsekvenser for utfallene. En havner i et tredjebeste optimum, hvor velferden altså er lavere enn i det tilfellet hvor skatteregler kan fastlegges for all fremtid. Årsaken er at privat adferd, som altså utgjør en beskrankning på valget av skattepolitikk, vil endre seg slik at en plan som spesifiserer nest-best skattesatsene vil bli dynamisk inkonsistent. En plan er *dynamisk inkonsistent* dersom den optimale politikken for en fremtidig periode sett fra planleggingstidspunktet er en annen enn den optimale politikken for den aktuelle perioden når den skal gjennomføres. Denne distinksjonen er uten betydning i en nest-best verden fordi det forutsettes at planer gjennomføres uten endringer. Men dersom en ikke kan binde seg til dette, vil det som oftest

være ønskelig å endre politikken i forhold til planen fordi rammebetingelsene endrer seg over tid. Rasjonelle aktører vil forutse inkonsistensen. Dermed har de incentiver til å forandre sine beslutninger fra de som ville vært optimale dersom planen hadde blitt gjennomført, til dem som er best gitt at politikken vil bli revidert.

Dette er spesielt viktig i forhold til inntektsbeskatning, som derfor kan tjene som et illustrerende eksempel. Anta at det eksisterer to kilder til inntekt og dermed to mulige skattebaser, arbeid og realkapital.⁸⁾ Kapitalen kan kun investeres innenlands. Anta videre at alle individer er identiske, slik at vi kan operere med fiksjonen om en representativ arbeider/kapitaleier. Som før, forutsetter vi at myndighetene er velferdsmaksimerende. Hvis det er mulig å binde seg til skattesatser før beslutningene om arbeidstilbud og investeringer gjøres, vil forholdet mellom skattesatsene på arbeid og kapital i optimum være en funksjon av deres relative elastisiteter med hensyn til skattesatsene, som beskrevet over. I dette tilfellet vil begge elastisitetene generelt være negative fordi en økning i skattesatsene vil medføre en reduksjon i henholdsvis arbeidstilbud og sparing. Det impliserer at begge skattesatsene bør være positive, men mindre enn 100%.

De samme typer betraktninger gjør seg for så vidt gjeldende dersom skattesatsene fastlegges etter investeringene er gjort, i alle fall i en statisk modell. Men når investeringene er gjennomført, vil de ikke kunne endres selv om skattesatsene justeres: Investeringene er i dette tilfellet bestemt av den forventede skattesatsen, ikke den faktiske. Det betyr at elastisiteten til sparingen med hensyn på skattesatsen på kapitalinntekter er null. Siden det er rimelig å betrakte valget av optimal arbeidstid som en beslutning som det er lettere å reversere enn gjennomføringen av en investering, skal jeg fremdeles anta at arbeidstilbudet fastlegges etter at skattene er fastlagt. Da er elastisiteten til arbeidstilbudet også i dette tilfellet negativ. Dette medfører at en økning i skattesatsen på kapitalinntekter nå ikke vil resultere i vridninger i private aktørers tilpasning. Da er det heller ikke er noe effektivitetstap ved å skattelegge kapitalinntekter. Gitt at arbeidstilbudet fortsatt reagerer på skatteendringer, bør kapitalskatten brukes i størst mulig grad. To typer utfall er mulige. Dersom det offentlige behovet for inntekter er stort nok, vil det bety at

⁸⁾ En forenklet teknisk forutsetning som jeg gjør her, er at hver skattebase bare er en funksjon av skattesatsen som legges direkte på den. Jeg antar med andre ord at beskatningen av kapitalinntekter ikke påvirker arbeidstilbudet, og omvendt. Dette har ingen substansiell betydning.

det er optimalt å konfiskere all kapitalinntekt. Det er lett å innse at dette innebærer en høyere skattesats enn det hypotetiske tilfellet vi akkurat har analysert. Skatten som pålegges arbeidsinntekter vil derimot være lavere enn det som er optimalt når skattesatsene settes før private aktører tar sine investeringsbeslutninger fordi den under forutsetningene som er gjort her må dekke inn en lavere andel av det totale provenykravet enn i nest-best tilfellet.

Dersom kapitalbeskatningen dekker hele det offentlige inntektsbehovet for en skattesats lavere enn 100%, er i så fall skatten på arbeidsinntekter lik null. I begge tilfellene avviker optimale ex post skattesatser (satt etter investeringene er gjennomført) fra optimale ex ante skattesatser (fastlagt før investeringstidspunktet). En plan for skattepolitikken som utarbeides før kapitalen bindes opp i spesifikke investeringer, vil altså være dynamisk inkonsistent. Rasjonelle private aktører vil innse dette og tilpasse seg de satsene som vil bli implementert, uavhengig av hva myndighetene måtte uttale om sine intensjoner.⁹⁾ Det betyr at sparingen vil bli redusert. Optimal sparing er faktisk lik null om det ex post er optimalt å skattelegge kapitalinntekter 100%. I sin tur innebærer det at selv denne astronomiske skattesatsen ikke vil gi inntekter for det offentlige. I siste instans ender en da opp i en situasjon hvor begge skattebasene må skattlegges svært høyt for å generere et gitt nivå på offentlige inntekter. I det andre tilfellet vil sparingen fremdeles være positiv, men mindre enn i vårt analytiske utgangspunkt hvor skattene settes i forkant av beslutningsprosessen til private aktører.¹⁰⁾

Den generelle konklusjonen er altså at skattegrunnlag som er basert på irreversible handlinger vil bli beskattet for hardt når myndighetene ikke har anledning til å „binde seg til masten”. I og med at sparing og investeringer er viktige for det langsiktig inntektsnivået, er det opplagt at dersom dette var hele historien, ville situasjonen vært alvorlig. Som allerede anført, er sekvensiell beslutningstaking den mest realistiske beskrivelsen av dagens praksis i skattepolitikken. Konsekvensene av en dynamisk inkonsistent politikk på dette området tilsier at *restriksjoner på handlefriheten vil være velferdsforbedrende*. En har altså et teoretisk funda-

ment for å hevde at stabilitet og langsiktighet er viktig i skattepolitikken i den forstand at dynamisk konsistens leder til bedre utfall.

For å få frem hovedpoenget, har fremstillingen hittil ikke vært helt presis. En presisering vil avdekke et tilleggsargument for binding. Det er nemlig slik at likevekten med 100% skatt på kapitalinntekter alltid eksisterer. Dersom private aktører forventer en slik skattesats, vil de ikke investere, og dermed har ikke myndighetene et bedre alternativ ex post enn denne skattesatsen. Uansett nivå på skatten, får jo det offentlige ingen inntekter fordi det ikke er noe skattegrunnlag. 100% er derfor like bra, eller snarere dårlig, som enhver annen proresentsats.¹¹⁾ I tilfellet hvor kapitalbeskatning kan dekke hele provenykravet, er det dessuten to mulige likevekter, én på „rett” og én på „gal” side av den såkalte Laffer-kurven for skatten på kapital. Det skyldes at det for ethvert inntektskrav lavere enn det som tilsvarer maksimale inntekter fra denne skatten, vil være to skattesatser som gir den samme skatteinngangen. Likevekten med det laveste skattenivået er selvsagt å foretrekke, siden den høyeste av disse to satsene ikke oppnår noe annet enn et større effektivitetstap. De potensielle likevektene kan dermed rangeres i henhold til Pareto-kriteriet: Den laveste skattesatsen gir det beste utfallet, mens 100% skatt på kapitalinntekter gir det laveste nivået på velferden. Alle likevektene er dårligere enn i det tradisjonelle nest-best optimumet. En binding av skattepolitikken ville ikke bare kunne gi et troverdig lavere nivå på skattleggingen av kapital, men også sikre at en ikke havner i en dårligere likevekt enn nødvendig fordi private aktører av en eller annen grunn forventer høyere skattesatser enn i den beste mulige likevekten.

Tar en hensyn til at fremtiden er usikker, vil imidlertid ikke den optimale konsistente skattepolitikken være stabil i betydningen identiske skattesatser i hver periode.¹²⁾ Om for eksempel provenykravet varierer over tid som følge av eksogene sjokk, vil den optimale nest-beste beskatningen kunne være høy i perioder med spesielt store provenykrav så lenge skattesatsene er lave nok når behovet for offentlige inntekter er mindre til at investorene over tid får en avkastning på kapitalen som er lik alternativavkastningen. Gitt oljepri-

⁹⁾ Det er fristende å benytte den famøse uttalelsen til den forrige President Bush som eksempel på dynamisk inkonsistent adferd. Den kategoriske deklarasjonen "Read my lips: no new taxes" ble etterfulgt av skatteøkninger.

¹⁰⁾ Om kapitalen er mobil internasjonalt, vil konsekvensene hovedsakelig være at utenlandsinvesteringene øker sin andel relativt til investeringer innenlands. I ekstremtilfellet vil all kapital flyttes ut. Konklusjonen blir den samme: Dynamisk inkonsistens leder til store vridninger i ressursallokeringen.

¹¹⁾ Hvis selv ikke maksimale inntekter fra kapitalbeskatning kan dekke provenykravet, er relativt enkelt å bevise at bare en skattesats på 100% utgjør en likevekt. Forventes en lavere sats, vil investeringene kunne være positive. Men da vil myndighetene konfiskere kapitalavkastningen. Forutseende investorer vil innse dette, og avstå fra å spare. I dette tilfellet er kun en forventet skattesats på 100% konsistent med myndighetenes ex post incentiver.

¹²⁾ Se Eichengreen (1990).

sens betydning for den norske økonomien generelt og for offentlige inntekter spesielt, er dette en høyst relevant presisering. Den gjør det imidlertid vanskeligere å tenke seg at det i praksis er mulig å binde seg til et optimalt skatteregime. I et slikt regime skal skattesatsene være tilstandsbetingede. Det krever meget detaljert informasjon om fordelingene av mulige sjokk, virkningene av disse på økonomien samt beskatningens effekter på skattegrunnlagene. Og selv om en kanskje kunne ha innkorporert effektene av oljeprisendringer, vil det være umulig å forutsi alle mulige fremtidige sjokk av betydning for fastleggningen av det optimale skattesystemet. En ville derfor stått overfor en avveining mellom relativt enkle regler, som ville kunne gi økt troverdighet, og fleksibilitet i betydningen muligheten til å reagere på uforutsette endringer i omgivelsene. Denne avveiningen har stått sentralt i den langvarige debatten om hvorvidt regler eller handlefrihet er best i pengepolitikken.

I skattepolitikken er det muligens litt mindre grunn til å engste seg for at binding kan koste mer enn det smaker. Settes skattepolitikken inn i en større finanspolitisk sammenheng, viser Barros (1979) skatteutjevningsteorem at for en gitt strøm av offentlige utgifter er det optimalt å la beskatningen være konstant på et nivå som tilfredsstiller den intertemporale offentlige budsjettrestriksjonen. Dette vil minimere effektivitetstapet ved beskatning forutsatt at dette er økende i skattesatsen. Er utgiftsnivået høyere enn det provenyet som genereres, vil en måtte låne differansen, mens en bygger opp nettoformuen i det omvendte tilfellet. Dersom utgiftsstrømmen er stokastisk, skal en fremdeles holde skattesatsen omtrent konstant når midlertidige sjokk inntreffer. I stedet skal en øke eller redusere den offentlige gjelden tilsvarende. Det vil jevne ut skattebelastningen over tid. Er derimot sjokket permanent, krever skatteutjevning at en setter skattesatsen på et nivå der det igjen er langsiktig balanse i den offentlige økonomien. Denne regelen er ikke mer komplisert enn en må regne med i en verden hvor en på grunn av måleproblemer ikke en gang kan fastlegge gårsdagens empiriske sammenhenger med fullstendig nøyaktighet. Vanskelighetsgraden øker imidlertid noe hvis man utvider rammeverket til å inkludere flere skattesatser, for da bør effektivitetstapet utjevnes både over tid og mellom forskjellige former for beskatning. Hovedpoenget gjenstår likevel: Endringer i offentlig formue bør være den fremste bufferen mot midlertidige svingninger i provenykravet, men skattenivået bør hele tiden siktes inn mot å være opprettholdbart over tid gitt den informasjonen en sitter inne med.

Nå kan det innvendes at i virkelighetens verden, observerer vi sjelden at investorer blir skattlagt til siste krone av avkastningen av investeringene sine.¹³⁾ Behovet for bindinger kan derfor synes noe overdrevet. Det finnes flere plausible forklaringer på hvorfor situasjonen sannsynligvis ikke er så gal som en kunne forvente ut ifra disse stiliserte modellene. En av disse er at i et mer langsiktig perspektiv, er det klart at denne typen skattepolitikk vil ha katastrofale konsekvenser. Hensynet til det fremtidige velferdsnivået kan da tilsi at en velger en mer moderat beskatning av kapitalinntekter. Det kan til og med, dersom fremtiden tillegges tilstrekkelig stor vekt, være optimalt å føre den skattepolitikken som er optimal *ex ante* i eksempelet over. I slike modeller finnes det imidlertid som oftest mange likevekter med identiske eller liknende utfall.¹⁴⁾ Dermed oppstår det altså et koordineringsproblem: Hvordan skal aktørene vite hvilken likevekt de kan forvente? Selv om det er intuitivt rimelig at myndigheter som er tilstrekkelig fremsynte vil føre en mer moderat skattepolitikk enn optimering periode for periode tilsier, synes ikke dette å være noe robust grunnlag for sparing, investeringer og økonomisk vekst.

En annen forklaring på at vi ikke observerer så ekstreme utfall som disse modellene predikerer, er at i realiteten er arbeids- og kapitalinntekter ujevnt fordelt i økonomien. Fordelingshensyn kan da tilsi at en ikke vil innkreve mesteparten, enn si hele, inntekten til kapitaleierne. Igjen kan det faktisk tenkes at den optimale nest-best skattepolitikken fra tilfellet med identiske individer også vil kunne være optimal når befolkningen er heterogen. Det avhenger imidlertid av myndighetens målfunksjon, det vil si fordelingspreferansene. I stedet for å gå i detalj her, er det imidlertid mer fruktbart å øke graden av realisme enda noen hakk ved å ta hensyn til at i tillegg til at skattesatser i virkelighetens verden settes sekvensielt, er beslutningsprosessen politisk. Med andre ord bør vi også, til tross for dens

¹³⁾ Ekspropriasjon av kapitalutstyr, som jo utgjør en skatt på 100% på disse investeringene, forekommer imidlertid i krisesituasjoner som under kriger. Hyperinflasjonene i kjølvannet av de to verdenskrigene kan også ses på som en ekstrem form for „inflasjonsskatt” på nominelle aktiva som statsobligasjoner. Dette kan imidlertid betraktes som unntakstilfeller. Sannsynligvis gjør investorer akkurat det, og er villige til å spare og investere fordi sannsynligheten for at slike tilstander inntreffer er forsvinnende liten. Det må imidlertid gjentas at en skattesats på 100% kun predikeres for „svært høye” nivåer på ønsket proveny, og at dette bare er en av flere mulige likevekter for provenykrav som er lavere enn det som maksimalt kan fremskaffes gjennom beskatning av kapitalinntekter.

¹⁴⁾ Lesere som er kjent med spillteori vil vite at dette er et generelt problem i gjentatte spill, og ikke særegent for beskatningsmodeller.

uomtvistelige nytte i normative analyse, forlate den urealistiske fiksjonen om at det er en velferdsmaksimerende planlegger som bestemmer finanspolitikken. Det vil gi oss et bedre fundament for å vurdere hvilke typer bindinger av skattepolitikken som kan tenkes å være velferdsforbedrende.

3.3 Demokrati og skattlegging

I denne seksjonen skal jeg altså fortsatt begrense meg til inntektsbeskatningens politiske økonomi, men drøfte modeller hvor skattesatsene bestemmes i en politisk prosess. Det er ikke opplagt at dette vil føre til bedre resultater enn dem vi nettopp har utledet. Foretar vi for eksempel det tankeeksperimentet at skattesatsene fastlegges gjennom en avstemning blant borgerne som avholdes etter at sparebeslutningene er tatt, vil alle medlemmer av et fullstendig homogent samfunn være enige i at det beste er å gjøre det samme som de apolitiske myndighetene i forrige seksjon gjorde. Dynamisk inkonsistent beskatning skyldes ikke at beslutningstakeren har preferanser som avviker fra „samfunnets”, men at hun kun har vridende virkemidler til disposisjon og ikke kan binde seg opp til en bestemt skattepolitikk før investeringene blir foretatt.

Ved en folkeavstemning blant innbyggerne i en stat som er heterogent sammensatt i den forstand at kapitalen er ujevnt fordelt, kan utfallet bli enda dårligere. Alle faktiske formuesfordelinger er skjeve; noen få individer har veldig store formuer, slik at flertallet av befolkningen har mindre formue enn gjennomsnittet. Da vil den gjennomsnittlige velgeren – velgeren med gjennomsnittlig formue - fortsatt stå overfor samme typen avveininger som vi hittil har studert. Flertallet, som altså har mindre kapital enn gjennomsnittet, vil derimot ønske en relativt sterkere beskatning av kapitalinntekter. Når investeringene er gjort, vil de ikke bare se gode effektivitetsgrunner for en høy skatt på kapital; de vil også ønske å velte mer av byrden ved å innkreve et gitt proveny over på det formuende mindretallet. Dermed vil det være flertall for en skattesats på kapitalinntekter som er minst like høy som den en velferdsmaksimerende planlegger ville velge.

I de fleste moderne demokratier bestemmes ikke skatte- og avgiftspolitikken gjennom folkeavstemninger. Det er likevel verdt å merke seg at slike situasjoner ikke er rent teoretiske konstruksjoner. I noen amerikanske delstater må for eksempel skatteøkninger godkjennes av velgerne i et referendum. I Sveits benyttes også denne metoden for å bestemme deler av finanspolitikken. Disse insti-

tusjonene er nok hovedsaklig ment å skulle være restriksjoner på handlingsrommet til politikere og byråkrater. De tar dermed utgangspunkt i de problemene som den type delegering vi nå skal diskutere kan medføre. For øyeblikket skal vi se bort fra dem, men de vil bli nærmere drøftet i kapittel 4. Hovedpoenget her er å fremheve at representativt demokrati, som jo er den vanligste varianten av demokrati på nasjonalt nivå i moderne tid, også kan betraktes som en bindingsmekanisme. Dersom velgerne i vårt eksempel kan velge representanter fra egne rekker som skal ha til oppdrag å bestemme skattepolitikken, vil alle ønske en representant som har mindre formue enn dem selv. Denne personen vil ha svakere incentiver til å beskatte bundet kapital hardt *ex post*. Siden alle velgere ønsker denne typen representanter, vil den valgte „statsministeren” være en person som vil gjennomføre en politikk med lavere beskatning av kapitalinntekt og kraftigere beskatning av arbeidsinntekter selv om hun selv ikke er i stand til å binde seg til de valgene hun finner optimale *ex ante*. Problemet med dynamisk inkonsistent inntektsbeskatning vil dermed bli redusert.

I et historisk perspektiv kan fremveksten av folkevalgte organer til dels forstås som et forsøk på å binde seg til lavere beskatning fra eneveldige monarkers side i håp om at dette ville gi dem større inntekter enn tidligere tiders tilfeldige og ofte konfiskatoriske fremferd. Fordi de ikke klarte å føre en fremsynt skattepolitikk, ble de nødt til å gi landeiere og kapitalister kontroll over sine utgifter og inntekter. Ved at monarkene på denne måten bandt seg til å føre en politikk som var akseptabel for disse samfunnsgruppene, ble beskatningen troverdig og risikoen ved å investere redusert slik at det fremtidige skattegrunnlaget, og dermed de potensielle skatteinntektene, vokste. Går vi litt frem i tid, var bekymringen for at allmenn stemmerett ville føre til at „massene” eksproprierte eiendelene til de formuende klasser slik at den økonomiske fremgangen stoppet opp utbredt. Det må vel kunne sies at denne forventningen, som likner på hovedprediksjonen fra modeller av omfordelende inntektsbeskatning i samfunn med store ulikheter i inntekter og formue, ikke understøttes av verken den historiske erfaringen generelt eller nyere empiriske analyser spesielt.

En mulig forklaring kan nettopp være at representativt demokrati gir muligheten for *strategisk delegering*; man kan overlate beslutningsmyndigheten til en person eller institusjon som i mindre grad vil være utsatt for problemet med dynamisk inkonsistens. Dette er en viktig idé, som er velkjent fra andre områder av den økonomiske poli-

tikken, og da kanskje spesielt pengepolitikken.¹⁵⁾ Delegering av pengepolitikken til relativt uavhengige sentralbanker har lange tradisjoner. I de senere år har mange OECD-land valgt å styrke sentralbankens posisjon vis-à-vis de politiske myndighetene. Det er nok flere årsaker til dette, men den faglige debatten omkring konsekvensene av dynamisk inkonsistens i pengepolitikken har uomtvistelig vært en faktor bak disse institusjonelle endringene. Resultatene av dem må generelt sies å være relativt gode.

Et annet mulig argument for sentralbankuavhengighet er at det forhindrer såkalte politiske konjunktursykler. Siden det er et empirisk faktum at velgernes vurdering av sittende regjeringer er sterkt influert av økonomiens tilstand, kan disse bli fristet til å benytte makroøkonomisk politikk til å fremstå som mer kompetente enn de er. Usikkerhet omkring valgutfallet kan i seg selv forårsake sykler i økonomien fordi forventningene om politikken etter valget vil måtte ta hensyn til at det er flere ulike alternativer som er mulige. Siden bare ett av dem kan vinne valget, vil den faktiske pengepolitikken alltid avvike fra den forventede. Med andre ord vil den alltid være mer ekspansiv eller kontraktiv enn et veid gjennomsnitt av politikken til regjeringalternativene vurdert før valget. På lang sikt vil politikere av alle avskygginger kunne vinne på å overlate bestemmelsen av pengepolitikken til en uavhengig sentralbank som har et mandat som er et kompromiss mellom ulike syn på avveiningen mellom inflasjon og arbeidsledighet.

Delegering av myndighet på det skattepolitiske området ser ikke ut til å være like aktuelt politisk sett. Selv om den historiske erfaringen tilsier at svært høy og ustabil inflasjon har meget negative konsekvenser for økonomisk vekst og velferd, kan man vanskelig argumentere for at det er viktigere for økonomien å forhindre noen prosentpoengs va-

riasjon i inflasjonsraten rundt et relativt lavt nivå enn det er å unngå store endringer i beskatningen av ulike personer, næringer og formuesgjensstander. Politisk usikkerhet omkring skattenivået kan ha en negativ effekt på investeringene selv når investorene er risikonøytrale, jevnfør Hagen og Torsvik (2000). En mulighet er at de politiske systemene i OECD-landene utgjør mekanismer som sørger for å at skattepolitikken er noenlunde stabil og langsiktig. Dersom et ganske bredt spekter av interesser har politisk representasjon og innflytelse, er det vanskelig å tenke seg at det vil være politisk mulig å gjennomføre drastiske endringer i skattleggingen som har negative konsekvenser for noen av disse. Eichengreens (1990) analyse av forsøkene på å innføre ekstraordinære formuesskatter for å betale for krigsgjeld og gjenoppbygging i kjølvannet av verdenskrigene i forrige århundre gir støtte til denne hypotesen. Han viser at de gruppene som ville tape på slike skatter klarte å trenere den politiske behandlingen av forslagene. Sluttresultatet var ikke bare mange års utsettelse av iverksettelsen av tiltakene, men også at nivået på satsene ikke ble spesielt ekstraordinære. Hans konklusjon er at "one finds virtually no examples of successful peacetime capital levies" (side 193). Demokratiske beslutningsprosesser kan altså også ses som en *forsinkelsesmekanisme* som reduserer farene for dynamisk inkonsistens i finanspolitikken. Jeg vil seinere argumentere for at dette ikke betyr at nivået på skatte- og avgiftspolitikken vil approksimere det samfunnsøkonomiske optimale. Det kan imidlertid være gunstig i den grad stabilitet i seg selv er et gode. Uansett kan det bety at behovet for bindingsmekanismer fremstår som mindre presserende.

En annen mulighet er at politikerne frykter at restriksjoner på skatte- og avgiftssystemet også vil utgjøre beskrankninger på mulighetene for å benytte skattepolitiske virkemidler for å motvirke konjunktursvingninger. Siden stabiliseringspolitikken normalt betraktes som en statlig oppgave, gir det faktum at man ikke finner denne typen restriksjoner på nasjonalt nivå i noe land en viss støtte til denne hypotesen. Det må likevel bemerkes at det ikke er opplagt at denne oppfatningen er korrekt. La oss vende tilbake igjen til den intertemporale budsjettrestriksjonen i formen.

$$F_0 + \sum_{t=1}^{\infty} \delta^{t-1} (I_t - U_t) = 0$$

Da ser vi at selv om vi gjør den ekstreme forutsetningen at skattemessige bindinger fastlåser inntektssiden, vil det fremdeles være rom for å bruke

¹⁵⁾ Delegering til relativt uavhengige administrative organer er også ganske vanlig innenfor reguleringspolitikk, bredt definert. I Norge er dette eksemplifisert ved Kreditt- og Konkurransetilsynet. Selv om ønskeligheten av å fjerne slike beslutninger fra partipolitikkenes sfære nok er en viktig årsak til delegering på dette feltet, er det også her problemer knyttet til dynamisk inkonsistens. Et eksempel er prisregulering av tilbudet av elektrisitet. Tilbydere av strøm vil kun investere dersom de forventer at den regulerte prisen vil gi dem en avkastning minst lik den de kan få i alternative plasseringer. Om myndighetene ikke kan binde seg til en slik politikk, vil bedriftene frykte at prisen blir satt ned ex post fordi det gir forbrukerne billigere strøm uten å redusere tilbudet. Konsekvensen kan bli svært lave investeringer i slike næringer. Å legge reguleringsmyndigheten til et uavhengig organ kan tenkes å minske denne formen for politisk risiko. Ifølge Hylland (2001) er imidlertid uavhengigheten til enheter som er plassert utenfor det tradisjonelle administrative hierarkiet sterkt begrenset i Norge.

utgiftssiden av det offentlige budsjettet til å stabilisere økonomien. Dessuten innebærer ikke skatteutjevning over tid en så sterk beskrankning på politikken i praksis fordi selv konstante (proporsjonale) skatte- og avgiftssatser vil gi en viss automatisk stabilisering ved at skatteinntektene øker i oppgangstider og faller i nedgangstider. Slik sett har skatteutjevning fellestrekk med Keynesiansk stabiliseringspolitikk. Hvorvidt spillerommet for motkonjunkturtiltak blir for lite, er derfor et empirisk spørsmål. En bekymring for at så er tilfelle, kan likevel være en årsak til at skattepolitikken ikke bindes opp.

En tredje mulighet er at politikerne ikke ønsker å gi fra seg kontrollen over instrumenter som skatte- og avgiftssatser nettopp fordi disse har store fordelingsmessige konsekvenser, og dermed fremstår som viktige ikke bare for store velgergrupper, men også for pressgrupper av ulike slag. Finanspolitikken er på mange måter politikkenes kjerne, og skattesystemet bestemmer hvem som betaler for offentlige utlegg, både de som har et samfunnsøkonomisk rasjonale og de som er motivert av politiske analyser av kostnader og nytte. Fordelingsvirkningene av beskatning medfører også at det er vanskeligere å se kraftige restriksjoner på dette området som kun et effektivitetsspørsmål. Å forby kapitalbeskatning ville for eksempel løse problemet med dynamisk inkonsistens på dette området, og høyst sannsynlig føre til langt større investeringer og økonomisk vekst. Siden skjev fordeling av kapital er en av de viktigste årsakene til inntektsulikheter, ville imidlertid mulighetene for omfordeling via skattesystemet bli sterkt begrenset.

Selv om det skulle være ønskelig ut ifra en samfunnsmessig betraktning, er det derfor lett å forstå at det vil være vanskelig å oppnå politisk enighet om bindinger på dette feltet av finanspolitikken. I spesielle tilfeller kan man nok komme frem til en forståelse, men den vil som oftest være midlertidig. Men dersom en binding skal være troverdig, må det være vanskelig å omgjøre beslutningen. En forskrift utstedt av regjeringen vil derfor være til liten nytte i det den kan omgjøres i løpet av meget kort tid. Et vedtak i nasjonalforsamlingen har muligens litt større bindingskraft, men overlever ikke nødvendigvis dagens flertall. Lovfesting øker de formelle kravene som dette flertallet må tilfredsstille dersom det ønsker å endre tidligere vedtatte restriksjoner, men fremstår likevel som et relativt lavt hinder. Det er derfor vanlig å argumentere for at det er nødvendig med grunnlovsvedtak for at potensielle restriksjoner skal bli reelle; kravet om kvalifisert flertall vil gjøre det relativt vanskelig å omgjøre beslutningen, og det vil dermed være mer

troverdig at politikken vedvarer. Dermed kan private aktører tilpasse seg politikken uten å frykte hyppige, plutselige skifter etter at de har bundet seg opp. Som vi skal se, finnes det empirisk belegg for at disse distinksjonene er av betydning for andre typer finanspolitiske bindinger.

4 Finanspolitikken politiske økonomi II: Utgifter, budsjettbalanse og gjeld

4.1 Principal-agent problemer i offentlig sektor

Som diskutert i forrige kapittel, gir representativt demokrati mulighet for å delegerer beslutningsmyndighet. Å binde seg til en politikk som gir bedre utfall enn de som fremkommer under direkte demokrati er ikke det eneste motivet for delegering av makt til politikere, og kanskje heller ikke det viktigste. At velgerne avstår beslutningsmyndighet til politikere, er også bare et av mange eksempler på delegering i moderne stater. I parlamentariske demokratier, kan regjeringen ses som nasjonalforsamlingens agent. Selv om en slik arbeidsdeling kan lette arbeidsbyrden for folkets representanter og gi opphav til spesialiseringsgevinster, kan selv ikke regjeringen befatte seg med alle oppgaver som er knyttet til å utrede, vedta og iverksette politikk i dagens komplekse samfunn. Utredningen av beslutningsgrunnlaget og gjennomføringen av vedtatt politikk overlates til byråkratene.

Delegering gir opphav til en principal-agent relasjon. Selv om det kan være gode grunner til at principalene velger å bruke agenter til å utføre nødvendige oppgaver, vil slike relasjoner som oftest også være problematiske sett fra principalens side. Agenten og principalen vil sjelden ha helt sammenfallende interesser. I privat sektor, vil det være forholdsvis enkelt å regulere slike forhold gjennom kontrakter. Målsettingene til principalene, for eksempel maksimal profitt, er gjerne mindre komplekse enn i offentlig sektor og sammenhengene mellom agents valg og utfall klarere. Dette kan være en mulig årsak til at incentivene er svakere i offentlig sektor. Byråkrater vil i tillegg være eksperter på sine saksfelt i kraft av utdanning og erfaring, og har løpende tilgang til informasjon. De vil derfor normalt være bedre informert enn politikere, som til en viss grad må være generalister og som dessuten sitter lenger borte fra stedene hvor politikken møter virkeligheten. Siden arbeidet de utfører er av stor betydning for både principalene og private aktører, kan de ønske å utnytte

sin makt og posisjon til å fremme sin egen dagsorden.

Når det gjelder velgere og politikere, gjør mange av de samme forholdene seg gjeldende. For principalene er det som oftest rasjonelt å være uniformert om politikkenes detaljer og samfunnets komplekse mekanismer siden den enkelte velger har liten innflytelse over valget. Regelmessige valg, som er den viktigste disiplineringsmekanismen i kontrakten mellom representanter og borgere, gir derfor ikke nødvendigvis de førstnevnte spesielt sterke incentiver til å handle i overensstemmelse med sistnevntes interesser. Disse interessene er heller ikke ensartede. Dermed er det i realiteten mange principaler, noe som gir svake incentiver for agentene. At partier er pakkemeløsninger bidrar også til å gi politikere spillerom i det velgerne bare vil frata dem makten dersom de oppfattes som et dårligere alternativ enn opposisjonen når alle dimensjonene er vurdert. Agentene kan derfor tillate seg å avvike fra velgerne interesser, hvordan de nå enn er definert, i enkeltsaker, uten at dette behøver å få alvorlige konsekvenser for posisjonen deres.

Incentivene til å avvike kan forsterkes dersom det finnes andre aktører som forsøker å påvirke politikernes valg til sin fordel. Som Mancur Olson (1971) har påpekt, vil små grupper ha lettere for å organisere seg for å fremme sine felles mål. Gratispassasjerproblemet som oppstår fordi hver enkelt gruppe medlem nyter godt av at målene nås uavhengig av om det har bidratt til det eller ikke, vil være mindre jo mindre gruppen er. Små grupper med konsentrerte interesser vil derfor kunne utnytte det politiske spillet for å skaffe seg fordeler på bekostning av et større fellesskap. Espelis (1999) studie av lobbyvirksomheten på Stortinget dokumenterer flere slike tilfeller på det skattepolitiske feltet: „Bondelagets suksessrike aktivitet for å få innført en helt valgfri kapitalavkastningsrate i delingsmodellen våren 1995 er et eksempel på [avgjørende] innflytelse. Det samme gjaldt endringene av de foreslåtte overgangsordningene ved behandlingen av skattereformen i 1991 som næringslivets lobbyister arbeidet aktivt for. Rederiforbundets suksessrike lobbyvirksomhet ved endringen av skipsfartsbeskatningen i 1996 er sannsynligvis et annet eksempel [...]”¹⁶⁾

Niskanens (1994) byråkratiteori tar naturlig

nok utgangspunkt i forholdet mellom politikere og byråkrater. Den kan imidlertid like gjerne anvendes på relasjonen mellom velgere og politikere. Niskanen postulerer at byråkrater ønsker å maksimere budsjettene sine, og ser dette som mulig innenfor svært svake beskrankninger. Forutsetningene bak konklusjonen er opplagt sterke, og senere arbeider har vist at utfallet jevnt over ikke vil være like godt for byråkraterne dersom en velger mindre ekstreme utgangspunkt. En viss ineffektivitet gjenstår imidlertid selv i disse tilfellene. Det synes realistisk, spesielt dersom en tar hensyn til at politikere ikke er velferdsmaksimerende agenter. Politisk konkurranse og andre institusjonelle mekanismer kan tenkes å redusere omfanget av ineffektivitet og målforskyving, men fjerner neppe problemet; i enhver principal-agent relasjon hvor det er asymmetrisk informasjon, vil agenten høste fordeler av dette. Offentlig sektor er verken „Leviathan” som sluker samfunnets ressurser eller et maskineri som knirkefritt leverer varer og tjenester basert på data for befolkningens preferanser og ressurser. Vi skal i neste seksjon se på en annen type teori som har implikasjoner for det offentlige utgiftsnivået som likner på de som kommer ut av principal-agent modeller. Begge variantene kan brukes til å argumentere for at restriksjoner på en eller begge sider av offentlige budsjetter kan være velferdsforbedrende.¹⁷⁾ De tilsier imidlertid at en også kan gjennomføre prosessorienterte reformer som vil føre til bedre utfall, som endringer i den politiske behandlingen av statsbudsjettet. Stortinget har som kjent gjennomført en slik reform. Jeg kommer tilbake til motivasjonen bak denne i seksjon 4.4.

4.2 Fellesressursproblemet

Størstedelen av de offentlige inntektene kommer i dag fra generell beskatning. Øremerket finansiering, for eksempel via brukerbetaling, spiller en relativt liten rolle. Samtidig er det slik at de fleste av utgiftspostene er spesifikk i den forstand at de stort sett kommer bestemte grupper til gode. Utleg-

¹⁶⁾ Side 255, fotnote utelatt. Espeli (1999) betrakter disse eksemplene som tilfeller hvor lobbyister har hatt avgjørende innvirkning på utfallet i det som for dem var viktige saker. Han mener at det er relativt sjeldent at så sterk innflytelse oppnås. Det er vanligere at en klarer å forhindre vedtak som ville medført negative endringer sett fra lobbyistenes side eller oppnår mindre justeringer i forslag.

¹⁷⁾ Det mest kjente forslaget til skatterestriksjoner som tar utgangspunkt i en hypotese om at offentlig sektor har en tendens til å bli for stor fordi politikere og/eller byråkrater ikke kan gjøres ansvarlig overfor velgerne i tilstrekkelig grad, stammer fra Brennan og Buchanan (1980). De er av den oppfatning at aktører i offentlig sektor søker å maksimere skatteinntektene. For å motvirke dette, mener Brennan og Buchanan (1980) at en bør grunnlovsfeste et smalt skattegrunnlag. Det vil øke effektivitetstapet ved beskatning og dermed redusere nivået på skattesatsen som maksimerer inntekten. Dette forslaget synes for ekstremt til å forsvare en nærmere drøfting.

gene til nasjonale kollektive goder utgjør en liten og synkende andel av offentlige budsjetter. Ifølge OECD (1995) økte trygdeutgiftens andel av medlemslandenes samlede budsjetter fra 25% i 1960 til 35% i 1990. I samme periode falt utleggene til kjøp av varer og tjenester fra 51% til 38%. Selv disse store endringene forteller ikke hele historien. Mange offentlige prosjekter begunstiger spesifikke geografiske områder. Tiltak i samferdselssektoren er ofte gode eksempler på dette, noe som gjenspeiler seg i norsk politikk. Den 6. april 2002, kunne man for eksempel lese på VGs nettside at Nordland fylkeskommune ønsker å bygge bro fra Hamnøya til fastlandet. På Hamnøya bor det seksti personer. Veikontoret i Nordland har ifølge VG beregnet at broa vil koste minst ett hundre og femten millioner kroner, eller med andre ord nærmere to millioner per innbygger.

Konsentrerte gevinster og kostnadsdeling gjennom generell beskatning leder til et *fellesressursproblem* ikke ulikt det man for eksempel finner i internasjonale fiskerier. Når hver aktør eller gruppe sammenholder sine egne gevinster med sin andel av finansieringen, blir resultatet overforbruk siden de samfunnsøkonomiske kostnadene ved tiltak undervurderes. Alle grupper i samfunnet vil ønske seg overføringer eller andre offentlige tiltak som de selv har nytte av, og de vil ønske seg disse i et større omfang enn om de betalte hele gildet selv. Andre grupper vil ha relativt svake incentiver til å motsette seg slike ønsker. Via skatteseddelen betaler de jo også kun en liten andel av aktiviteter som begunstiger andre. Tas avgjørelsen ved avstemming, kan en i tillegg muligens benytte slike anledninger til å inngå gunstige stemmebytter som bidrar til at alle parter oppnår det de vil. Denne innsikten ble først formalisert av Weingast, Shepsle og Johnsen (1981). De formulerte den såkalte ($1/n$)-loven, som fastslår at graden av overforbruk vil være økende i antall grupper som kostnadene fordeles på (n) fordi den beslutningsrelevante brøkdelen av kostnadene er mindre jo flere som er med på å dele totalbeløpet mellom seg. Ergo vil utgiftsnivået øke med n .

Utgangspunktet til Weingast, Shepsle og Johnsen (1981) var Kongressen i USA. Siden alle nasjonalforsamlinger helt eller delvis er basert på geografisk representasjon, er det naturlig å tenke seg at antall representanter kan være et godt empirisk mål på n . Gilligan og Matsusaka (1995, 2001) finner faktisk at antall representanter i andre kammeret i amerikanske delstatsforsamlinger har en signifikant positiv effekt på utgiftsnivået. Denne sammenhengen eksisterer både i første og i andre halvdel av det tjuende århundret, og for både det

totale utgiftsnivået og ulike underkategorier. Resultatene er imidlertid langt svakere for antall delegater i førstekammeret. Forfatterne antyder at årsaken kan være at andre kammeret spiller en spesiell rolle i allokeringsspillet. Hvis så er tilfellet, kan forskjeller i andre kammerets rolle mellom ulike land forklare hvorfor Bradbury og Crain (2001) får motsatte resultater med et internasjonalt datasett. Antall representanter i overhuset har en uklar effekt på offentlige utgifter enten disse måles i prosent av BNP eller per capita. Koeffisienten skifter fortegn mellom ulike spesifikasjoner av regresjonslikningen, men er sjelden signifikant. Det er derimot antall representanter i førstekammeret. Forfatterne finner en sterk $1/n$ -effekt. Den viser seg også for land hvor nasjonalforsamlingen har kun ett kammer. Basert på en enkel forhandlingsmodell, slutter forfatterne at underhuset har mest innflytelse i gjennomsnitt. Det er derfor antall representanter i dette kammeret som har størst betydning.

En slik konklusjon virker rimelig fordi en bør forvente at den institusjonelle strukturen spiller en rolle. En åpenbar innvending mot teorien er at det er vanskelig å håndheve politiske hestehandler. Avstemminger foregår sekvensielt, og en representant som har lovet å stemme for et viktig prosjekt i en annen representants valgkrets i bytte mot denne representantens stemme for offentlige bevilgninger som tilgodeser hennes velgere, har liten grunn til å holde sin del av avtalen hvis motparten har gjort som den skulle. Det vil jo bare medføre økte utgifter for hennes gruppe. Responsen til forskerne som utviklet ($1/n$)-loven, var at Kongressen har organisert seg slik at det er mulig å gjennomføre stemmebytter. Ifølge dem sitter representantene i komiteer som behandler saker av stor betydning for deres valgdistrikt. Behandlingen av sakene i plenum er underlagt regler som sørger for at det er vanskelig for flertallet å omgjøre komiteenes vedtak, som forbud mot å fremsette alternative forslag.

Det synes også å ha vært en utbredt oppfatning at Stortingets fagkomiteer er sammensatt av utgiftsdrivende sektorinteresser, jevnfør sitatene og referansene i Rasch (1998) og Helland (2000). Som førstnevnte forfatter viser, konstitueres imidlertid Stortinget på en måte som minimerer farene for dette. Valgkomiteen er så langt som råd er et Storting i miniatyr, og i tillegg bestemmer Stortingspresidenten og de parlamentariske lederne i stor utstrekning allokeringen av plasser i komiteene mellom partiene. Gruppeledelsen avgjør så hvordan deres representanter skal fordeles til de ulike fagkomiteene. Aktører med bredere målsettinger enn å maksimere den enkelte representants

sannsynlighet for gjenvalg gjennom å bruke flest mulige offentlige midler i sitt valgdistrikt styrer derfor prosessen. Det gir mindre grunn til bekymring enn om selvseleksjon til komiteer var regelen. Helland (2000) presenterer da også en statistisk analyse av budsjettbehandlingen i Stortingets fagkomiteer og plenum for perioden 1972-79 som indikerer at det snarere er sistnevnte som er utgiftsdrivende enn førstnevnte. Han finner mye sterkere støtte for hypotesen om at stortingsflertallet benytter komitesystemet til å oppnå en størst mulig grad av spesialiseringsevner gjennom arbeidsdeling. Dette er i tråd med nyere forskning fra USA, som har gitt teoriene om at Kongressen organiseres for å maksimere den enkelte representants muligheter for å sikre velgerne sine goder på bekostning av fellesskapet, og dermed styrke sine sjanser for gjenvalg, motbør.

Det er dessuten grunn til å tro at norske partier er langt mer disiplinerte enn Demokratene og Republikanerne i USA, som representerer store koalisjoner av til dels motstridende interesser. Analysene til Rasch (1999) indikerer faktiske en meget høy grad av partidisiplin i form av samhold i voteringer i Storting og Odelsting. Siden antallet partier er langt lavere enn antallet Stortingsrepresentanter, kan det fortolkes som at n effektivt sett går ned. Et parti har som oftest landsdekkende interesser, og vil dermed være mindre tilbøyelig til å støtte prosjekter hvor avviket mellom nasjonale og regionale interesser er stort. Det betyr ikke at avvik mellom partilinjen og stemmegivingen til representantene ikke forekommer. Ifølge Rasch (1999) skjer dette nettopp når regionale interesser er som sterkest, som i saken om plasseringen av ny hovedflyplass. Det betyr heller ikke at særinteresser ikke spiller noen rolle i politikken; de fleste partier representerer noen samfunnsgrupper mer enn andre, og geografi er ikke det eneste mulige kriteriet for å øremerke bevilgninger til spesielle grupper. Derfor bør vi ikke forvente mer enn at fellesressursproblemet er mindre i et land med sterke partier, som Norge, enn i land med svake partier. Den planlagte broen til Hamnøy illustrerer med tydelighet at loven om $1/n$ gjelder også her; en trenger ikke ta frem kalkulatoren for å slå fast at prosjektet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt uten at lokalbefolkningens interesser tillegges uforholdsmessig stor vekt.

Det er i tillegg ikke bare i nasjonalforsamlingen at antallet aktører kan tenkes å ha betydning for størrelsen på offentlig sektor. Regjeringens sammensetting kan også spille en rolle.¹⁸⁾ Det er to

mulige relevante mål på n her. Det første er hvor mange partier som får plass i regjeringskontorene. Det andre målet er antallet linjeministere. Kontopoulos og Perotti (1999) og Perotti og Kontopoulos (2002) finner beviser for at disse typene fragmentering av beslutningsprosessen har hatt betydning for finanspolitikken innretning i OECD-landene i de siste tiårene. Det gjelder særlig for det andre målet på fragmentering, antall linjeministere, og særlig for overføringer.¹⁹⁾ Resultatene holder imidlertid for andre utgiftskategorier og for nivået på totale utgifter; jo høyere antallet ministre er, desto sterkere er utgiftsveksten. Størrelsen på regjeringen målt ved antall partier synes å være av mindre betydning.²⁰⁾ Norge synes å være i en brukbar posisjon i henhold til begge indikatorene. Ifølge dataene i Perotti og Kontopoulos (2002), har vi hatt ett-partiregjeringer 71,53% av perioden 1970-95. Det er langt høyere enn gjennomsnittet for OECD, som er 47,11%. Våre regjeringer har hovedsaklig hatt seks til ti linjeministere. 72,22% av tiden har dette vært tilfelle, mens OECD-gjennomsnittet er over tid omtrent likelig fordelt mellom seks til ti og ti til femten slike statsråder. Imidlertid er dette historie. I dag består den norske regjeringen av tre partier og sytten ministre, stats- og finansministeren ikke inkludert. Den er dessuten en mindretallsregjering. Grunnlaget for en helhetlig finanspolitikk er derfor muligens mindre gunstig nå. For å vurdere stillingen med hensyn til langsiktighet, må vi drøfte mer dynamiske perspektiver på finanspolitikken politiske økonomi.

4.3 Offentlige budsjettunderskudd og gjeld

Teoriene som er drøftet i seksjon 4.1 og 4.2 har egentlig bare prediksjoner om størrelsen på offentlig sektor. Von Hagen og Harden (1996) og Velasco (1999) har imidlertid vist at i et dynamisk perspektiv fører fellesressursproblemet til for høye budsjettunderskudd og følgelig til for stor offentlig gjeld. Intuisjonen er at hver aktør har liten grunn til å begrense sitt forbruk i dag for å øke den fremti-

mellom nasjonale og regionale, delstatlige eller kommunale myndigheter.

¹⁹⁾ De omtaler målet sitt som "number of spending ministers", men ser ut til å inkludere finansministere og andre med liknende generelle økonomiporføljer. Dette synes underlig i det resten av litteraturen som oftest fremhever finansministerens nøkkelrolle som en aktør med helheten og balansen i budsjettet som målsettinger. Sannsynligvis har det ingen ting å si for resultatene deres.

²⁰⁾ Mer presist, i Perotti og Kontopoulos (2002) er dette målet bare av betydning for økningen i overføringene. I det første arbeidet har antallet koalisjonspartnere også statistisk signifikante effekter på veksten i totale utgifter i noen spesifikasjoner. Dette resultatet er imidlertid mindre robust.

¹⁸⁾ Et tredje felt, som jeg ikke vil gå inn på her, er forholdet

dige ressurstilgangen. Tvert om, fordi en selv kun bærer en liten del av kostnaden ved at det fremtidige konsumet reduseres, har en incentiver til å forbruke mer i dag enn en ville ha gjort dersom en hadde diktatorisk kontroll over den finanspolitiske prosessen. En skulle derfor også forvente at jo mer fragmentert kontrollen er, desto større blir de langsiktige problemene.

Som vi straks skal se, er det et visst empirisk grunnlag for å hevde at så er tilfelle. Systemer med proporsjonal representasjon, som i Norge, skulle i så henseende være mindre gunstige enn majoritetssystemer, som i England. Den siste varianten av representativt demokrati har en tendens til å resultere i topartisystemer, mens langt flere partier vanligvis får plass i den lovgivende forsamlingen i land med den første typen politiske institusjoner. I rene topartisystemer, vil vinneren av valget per definisjon har rent flertall i nasjonalforsamlingen. Den kan dermed fritt sette sin politikk ut i livet. I flerpartisystemer er derimot koalisjons- og mindretallsregjeringer nokså vanlige. Det kan argumenteres for at disse vil være svakere politisk enn flertallsregjeringer, og da spesielt i forhold til ett-partiregjeringer av denne kategorien. Mindretallsregjeringer må søke kompromisser med opposisjonen, og i koalisjonsregjeringer må partene forhandle seg i mellom for å komme frem til en felles politikk. Dette vil ofte føre til beslutningsforsinkelser.

Erfaringene tyder på at denne typen regjeringer faktisk har vanskeligheter med å tilpasse politikken til endrede rammebetingelser. Dette er i alle fall en mulig fortolkning av den raske veksten i offentlig gjeld i land som Belgia og Italia i kjølvannet av oljeprissjokkene på 1970-tallet. Roubini og Sachs (1989a,b) hevder at deres indeks for regjeringstype forklarer en god del av utviklingen i nettogjelden i OECD-området. De fokuserer på betydningen av „vetoretten” til partier i koalisjonsregjeringer. Siden de i utgangspunktet gir den høyeste indeksverdien til mindretallsregjeringer, er det imidlertid noe underlig at de ikke legger større vekt på de potensielle styringsproblemene til denne typen regjeringer. Etter å ha undersøkt dataene til Roubini og Sachs (1989a,b) på nytt, hevder da også Edin og Ohlsson (1991) at det er mindretallsregjeringer som utviser den dårligste tilpasningen til sjokk.

Analysene til Grilli, Masciandaro og Tabellini (1991) kaster lys over en mulig årsak til forskjellene i resultatene: Det er vanskelig å skille mellom effektene av svake regjeringer og politisk usikkerhet målt ved hyppige regjeringsskifter. Denne typen usikkerhet kan også tenkes å føre til gjeldsoppbygging fordi en regjering avveining av nåti-

dig og fremtidige utgifter endres når den kan miste makten til motstandere som har andre politiske prioriteringer.²¹⁾ Grilli, Masciandaro og Tabellini (1991) viser at land med proporsjonal representasjon i nasjonalforsamlingen både har den største andelen av koalisjons- og mindretallsregjeringer og regjeringene med kortest levetid. Siden antallet regjeringsskifter viser seg å ha størst forklaringskraft med hensyn til budsjettunderskudd, er det vanskelig å fastslå den relative betydningen av politisk ustabilitet og svakhet.²²⁾ Det er imidlertid klart at land med valgsystemer som tenderer til å skape rom for mange innflytelsesrike aktører på den nasjonale politiske arenaen er mer utsatte for finanspolitiske problemer.

Dette er selvsagt ingen gunstig situasjon fra en skattemessig synsvinkel, for den intertemporale offentlige budsjettrestriksjonen tilsier at alt annet like innebærer gjeldsoppbygging kun en utsetting av beskatningen. Men dersom det er riktig at det i flerpartisystemer er vanskelig å komme frem til en beslutning om hvem som skal bære byrdene ved å sørge for langsiktig budsjettbalanse i kjølvannet av et sjokk, må det også bety at det ikke er lett å endre politikken i „normale” situasjoner. Sagt på en annen måte og litt mer generelt, bør en forvente større stabilitet i politikken når det institusjonelle rammeverket gir „vetorett” til mange aktører. Kontopoulos og Perotti (1999) og Perotti og Kontopoulos (2002) finner faktisk indikasjoner på at deres mål på fragmentering, antall koalisjonspartnere og antall linjeministere, er mer betydningsfulle i „dårlige” tider. Når det gjelder signifikans, er mønsteret omtrent det samme som rapportert over: Antallet regjeringsmedlemmer har større forklaringskraft enn antallet partier som disse kommer fra, men den siste variabelen har også i dette tilfellet en effekt på økningen i overføringene.

Som forfatterne påpeker, er dette kanskje en fordel i forhold til å oppnå reformer. Det er sannsynligvis enklere å forandre regjeringens størrelse enn valgsystemets beskaffenhet, selv om også dette justeres fra tid til annen. I Norge innførte vi for eksempel en sperregrense for representasjon i Stor-

²¹⁾ Se for eksempel Tabellini og Alesina (1990) og Persson og Svensson (1989). Prediksjonene fra disse modellene er imidlertid ikke entydige. Under visse forutsetninger kan muligheten for å miste makten føre til at den sittende regjering reduserer budsjettunderskuddet fordi det til tross for ulikhetene i prioriteringer er gunstig å øke den kommende regjeringens finanspolitiske spillerom. Resultatene avhenger også av hvorvidt gjeldsnivået påvirker sannsynligheten for å bli gjenvalgt, jevnfør for eksempel Milesi-Ferretti og Spolaore (1994).

²²⁾ De Haan og Sturm (1994) finner også at gjeldsøkningene er stigende i antallet regjeringsskifter.

tinget for ikke alt for lenge siden. Utjevningsmandater er også et relativt nytt fenomen i norsk politisk virkelighet. Siden disse tiltakene trekker i motsatt retning hva angår mulighetene for små partier til å oppnå innflytelse, er nettoeffekten på den finanspolitiske beslutningsprosessen her til lands uklar. Resultatene fra den empiriske litteraturen må vel uansett sies å utgjøre et relativt spinkelt grunnlag for å anbefale konkrete reformer med hensyn til politiske institusjoner. Dette synes også å være konklusjonen til Rasch (2002). Mindre dramatiske virkemidler som endringer i organiseringen av budsjettprosessen som medfører at et langsiktig og helhetlig perspektiv i større grad ivaretas, synes imidlertid å være innenfor rekkevidde. Den allerede omtalte reformen av Stortingsbehandlingen av budsjettet er et mulig eksempel på dette.

4.4 Institusjonelle restriksjoner på budsjettutfall og -prosess

Det er vanlig å skille mellom to hovedformer for politisk behandling av statsbudsjettet. Ved budsjettering post for post velges nivået på de forskjellige underpostene i budsjettet sekvensielt. Sluttsummen er da ganske enkelt summen av disse. Ved rammebudsjettering velges totalbudsjettet først. Deretter fordeler en rammen på de enkelte underpostene. I debatten om offentlige budsjettprosesser, synes det som om mange er av den oppfatning at mens rammebudsjettering per definisjon leder til en gitt sluttsum, fører votering post for post til at en mister kontrollen over budsjettets størrelse. Mer spesifikt anføres det ofte at totalbudsjettet blir for stort ved post for post budsjettering fordi det finnes mange aktører som ønsker å sikre store bevilgninger til "sine" poster, mens ingen tar hensyn til helheten i budsjettet. Slike betraktninger synes å ha ligget bak budsjettreformene i både Norge og Sverige på 1990-tallet. Selv om denne intuisjonen er nærliggende, kan det vises at den ikke er generelt riktig. Konklusjonen som følger av en nærmere analyse, er at det ikke er rekkefølgen på voteringsene som sådan som er av betydning. Det er preferansene til aktørene som bestemmer hvorvidt den ene eller den andre budsjetteringsformen gir et høyere totalbudsjett. Rasjonelle aktører vil forutse hvordan utfallet i senere voteringer avhenger av utfallet av de som går forut. De vil så justere sin stemmegiving på de tidligere stegene i prosessen med henblikk på å oppnå et best mulig resultat samlet sett. Ønsker et flertall av aktørene et stort budsjett, er derfor voteringsrekkefølgen av liten betydning. Som vi nå skal se, betyr ikke dette at institusjonelle rammer er betydningsløse.

Konklusjonen til Hallerberg og von Hagen (1997) er at fellesressursproblemet kan løses ved å øke det de kaller graden av sentralisering i prosessen.²³⁾ Intuisjonen er at dersom en aktør med et mer generelt perspektiv gis større makt i beslutningsprosessen, vil en større andel av skattekostnadene ved offentlige utgifter være beslutningsrelevant. Dermed vil avviket mellom politiske og økonomiske vurderinger i budsjettprosessen bli redusert. Dette er i tråd med empirien og argumentasjonen ovenfor. I nasjonalforsamlinger er finanskomiteen en naturlig kandidat til å spille en slik integrerende rolle, og vil sannsynligvis kunne utføre denne bedre jo færre og mer disiplinerte partiene som er representert der er. I Hagen (1999) argumenterer jeg for at Stortingets reform økte finanskomiteens innflytelse over budsjettet. Det betyr ikke nødvendigvis mindre makt for fagkomiteene. Det er snarere snakk om en rendyrking av arbeidsdelingen. Finanskomiteen har fått større innflytelse over helheten i budsjettet, mens de andre komiteene ikke lenger risikerer å se sine prioriteringer omkalfatret i et siste forsøk på å få budsjettkabalene til å gå opp.

Siden budsjetter blir til i et spill mellom regjeringen og den lovgivende forsamlingen, er det imidlertid nødvendig å studere budsjettprosessen i sin helhet. Det følger av den omtalte hypotesen at systemer av budsjettinstitusjoner kan rangeres i henhold til graden av sentralisering på de ulike stadiene i beslutningsprosessen. Det er imidlertid også ulemper ved for sterk sentralisering av myndighet. For eksempel vil begrensninger på nasjonalforsamlingens muligheter til å endre størrelsen og profilen på regjeringens forslag medføre at det endelige budsjettet har en utforming som tjener sistnevnte aktørs politiske interesser. Tilsvarende vil en koalisjonsregjering kunne oppleve at en finansminister som har en sterk posisjon i beslutningsprosessen utnytter den til å endre budsjettet til fordel for sitt eget parti, på bekostning av koalisjonspartnerne. Hallerberg og Von Hagen (1999) finner da også at ettpartiregjeringer i EU-landene gjerne velger den første måten å internalisere eksternalitetene forbundet med desentraliserte utgiftsbeslutninger, mens koalisjons- og mindretallsregjeringer foretrekker å sette rammer for budsjettprosessen i fellesskap.

I lys av dette kan en betrakte den norske refor-

²³⁾ Ferejohn og Krehbiel (1987), som først analyserte denne problemstillingen, tok ikke for seg fellesressursproblemet. Finansieringen av budsjettet er i beste fall implisitt i deres modell. Hallerberg og von Hagen (1997) ser blant annet eksplisitt på kostnadene ved å finansiere offentlige utgifter. Det viser seg at dette ikke endrer konklusjonene.

men som en styrking av stortingsflertallets posisjon, jevnfør Hagen (1999). Ved å forhindre at mindretallsregjeringer kan utnytte en splittet opposisjon strategisk, vil flertallets interesser i større grad forme budsjettet både når det gjelder størrelsen og prioriteringene. Det kan også tenkes at reformen dermed vil tvinge fram flere regjeringer med et parlamentarisk flertall i ryggen, noe som igjen vil være en kilde til økt innflytelse for majoriteten. I tråd med de teoretiske og empiriske arbeidene som er gjennomgått over, som demonstrerer de økonomiske problemene som oppstår når mindre grupper får for stor innflytelse over budsjettet, burde dette føre til en finanspolitikk som i større grad er tilpasset økonomiske kriterier, både i detaljer og helhet. At den også vil bære større preg av flertallets politiske prioriteringer og mindre av minoritetsinteresser, og altså ha karakter av en finanspolitisk „tvangstrøye” for mindretallet, er noe en må ta med på kjøpet enten en mener det er en fordel eller en ulempe.

Regler for budsjettarbeidet og regjeringens organisering kan påvirke utfallene av kollektive beslutningsprosesser ved å bestemme hvem som kan gjøre hva når på basis av hvilken informasjon. Prosessregler har dermed kun en indirekte virkning på sluttresultatet. Restriksjoner som Maastricht-prosessen maksimallgrenser for offentlige budsjettunderskudd og gjeldsnivå har derimot i prinsippet en mer direkte effekt. Som vi nå skal se, er skillet mellom prosessregler og utfallsregler ikke like klart i praksis.

5 Internasjonale erfaringer med restriksjoner på finanspolitikken

5.1 USA

Empiriske undersøkelser basert på internasjonale datasett står overfor det problemet at det er vanskelig å kontrollere for alle potensielt viktige forklaringsfaktorer. Det kan derfor hende at en finner signifikante sammenhenger som egentlig skyldes at en utelatt variabel samvarierer med både variabelen en ønsker å forklare variasjonen i og en eller flere uavhengige variabler. Studerer en virkningene av institusjonelle reformer i et land, ville det vært optimalt å basere seg på en kontrafaktisk analyse. Slike scenarioer er imidlertid beheftet med stor usikkerhet. Når det gjelder å bestemme effektene av finanspolitiske restriksjoner, om noen, tilbyr derfor land som USA unike muligheter. Til tross for felles historie og kultur, er det store variasjoner i institusjonell struktur mellom amerikanske

delstater. Deres erfaringer utgjør derfor nærmest et naturlig eksperiment.

Beskrankninger på skatter og offentlige utgifter finnes både på delstatsnivå og blant USAs kommuner.²⁴⁾ Utbredelsen av og styrken på disse økte på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet, et fenomen som er blitt omtalt som ”skatteopprøret”. Et viktig element var restriksjoner på einkommsskatten, som er den viktigste inntektskilden for lokale myndigheter. Men det ble også innført skranker på veksten i skatteinntektene eller utgiftene. I noen delstater ble disse gjennom lovvedtak knyttet til for eksempel veksten i inntektsnivået, befolkningen eller prisnivået. I andre ble det satt strenge prosedyrekrav for å kunne sette reguleringene til side, for eksempel at nye skatter eller skattekutninger måtte godkjennes i folkeavstemninger. Selv om resultatene spriker noe, synes de fleste studiene å konkludere med at beskrankingene har effekter på de finanspolitiske variablene de gjelder. Siden det ikke er gitt at alle restriksjoner binder i praksis (hvorvidt de binder kan også variere over tid), er dette relativt sterke indikasjoner på at institusjoner er av betydning.

Matususaka (1995, 2000) undersøker hvordan innslag av direkte demokrati påvirker finanspolitiske utfall på administrative nivåer under det føderale. Han demonstrerer at innbyggernes muligheter til å øve innflytelse gjennom voteringer initiert av dem selv har signifikante effekter på mange fiskale variabler. Det gjelder både direkte, ved at finanspolitikken er signifikant forskjellig i delstater med og uten slike karakteristika, og indirekte, ved at effektene påvirkes av hvor høy andel av mann-tallet som må undertegne et initiativ for at det skal komme til votering. For perioden 1960-90 finner han at utgiftene er omkring 4% lavere i delstater med denne typen institusjoner sammenliknet med delstater med et rent representativt system.²⁵⁾ Før krigen førte derimot muligheten til å initiere en folkeavstemming til et høyere nivå på både utgifter og inntekter. Hovedkonklusjon blir dermed at denne typen innslag av direkte demokrati fører til større samsvar mellom velgernes preferanser og politikken, men at dette ikke nødvendigvis innebærer at størrelsen på offentlig sektor reduseres. Det samsvarer med argumentasjonen jeg fremførte

²⁴⁾ Se for eksempel Preston og Ichniowsky (1991), Skidmore (1999) og Knight (2000).

²⁵⁾ De amerikanske delstatene er omtrent likt fordelt på de to kategoriene; tjuetre gir borgerne denne muligheten, mens tjuesju ikke har dette innslaget av direkte demokrati. Forfatteren klassifiserer stater hvor referenda kun kan avholdes etter initiativ fra folkevalgte representanter som representativt demokratier.

i seksjon 4.1; delegering vil medføre at politikken kan avvike fra flertallets målsettinger, men dette behøver ikke å bety at politikere og byråkrater kan gå i ledtog for å maksimere størrelsen på offentlig sektor, om det nå skulle være det de ønsker. En ytterligere indikasjon på dette er at Matsusaka (1995, 2000) avdekker at borgerinitiativ leder til en desentralisering av finanspolitikken fra delstatsmyndighetene til lokaladministrasjonene. Sannsynligvis betyr dette en sterkere kongruens mellom velgerpreferanser og politikk.

Konstitusjonelle regler som krever balanserte offentlige budsjetter eller avgrenser lånemulighetene til regjeringen setter konflikten mellom binding og fleksibilitet på spissen. Regler som begrenser adgangen til å ha offentlige budsjettunderskudd kan tenkes å redusere problemene knyttet til kollektiv finansiering av tiltak som kommer mindre grupper til gode og framtidige generasjoners manglende representasjon i dagens beslutningsprosess. På den andre siden kan slike regler umuliggjøre både skatteutjevning og motkonjunkturpolitikk. Alle delstatene unntatt én (Vermont) har en eller annen form for beskrankning på administrasjonens mulighet til å budsjettere med et underskudd. De varierer imidlertid sterkt i form. Den konstitusjonelle statusen til reglene – lov eller grunnlov – varierer også.

Den empiriske litteraturen viser at disse variasjonene er betydningsfulle. Poterba (1994) avdekker en sammenheng mellom hvor restriktive reglene er og hvor raskt uforutsette endringer i budsjettunderskudd korrigeres. Kiewiet og Szakaly (1996) finner at strengere regler betyr lavere gjeldsnivå. De går i større detalj, og avslører dermed at mens forbud mot gjeldsopptak og krav om folkeavstemming om utstedelse av obligasjoner i stort omfang binder,²⁶⁾ gjør krav om kvalifisert flertall i delstatsforsamlingen og beskrankninger relatert til størrelsen på ulike skattebaser det ikke. Faktisk har delstater hvor beslutningene om å utstede såkalt garantert gjeld kun kan fattes av kvalifiserte flertall av de folkevalgte signifikant høyere nivåer på denne gjelden. Problemstillingen angripes fra en litt annen synsvinkel av Poterba og Reuben (1999, 2001). De studerer hvordan fiskale restriksjoner påvirker obligasjonsrenten som delstatene må betale, eller nærmere bestemt renteendrin-

gen som følger endringer i budsjettunderskuddet i forhold til anslagene ved årets begynnelse. Mens effektene av utgiftsbeskanskninger synes svake, er bindende restriksjoner på inntektssiden og budsjettunderskuddet av betydning. Den sistnevnte typen regler fører ikke overraskende til lavere risikopremier.

Bayoumi og Eichengreen (1995) fokuserer på sammenhengen mellom fiskale indikatorer for delstatsregjeringer og konjunktursyklus i ulike perioder. De finner at delstatsregjeringenes budsjettunderskudd, utgifter og inntekter har et motsyklisk mønster når hele utvalgsperioden (1970-92) ses under ett. Styrken på responsen avhenger imidlertid av den institusjonelle strukturen. I delstater med begrensninger på låneopptak og underskuddsbudsjettering er responsen på konjunktursyklus langt svakere. Forfatterne mener derfor at slike regler legger relativt sterke føringer på muligheten til å føre motkonjunkturpolitikk.

Et av de grundigste arbeidene på dette området leveres av Bohn og Inman (1996). Deres konklusjon er at strengere regler for balanserte budsjetter er mer effektive.²⁷⁾ Videre synes det som om regler som er grunnlovsfestet har en sterkere virkning på budsjettunderskudd enn de som er basert på vanlige lover. De finner også at stater med strengere restriksjoner fører en finanspolitikk som er mindre følsom for konjunktursyklene. Det er imidlertid interessant at stater med strengere regler synes å plassere overskudd i fond som ikke kommer inn under regelverket. Bohn og Inman (1996) mener derfor at reglene etter en tid ikke nødvendigvis utelukker motkonjunkturpolitikk. Stater med strenge beskrankninger kan, ved å plassere besparingene som direkte og indirekte (via reduserte fremtidige renteutgifter) genereres utenfor regelverkets rekkevidde, føre en mer ekspansiv politikk i nedgangstider. På mellomlang sikt kan derfor motsetningen mellom en budsjettbalanse som ikke varierer med konjunktorene og kortsiktige stabiliseringsbehov være mindre enn man ellers skulle forvente, men dette skyldes selvsagt at kravene ikke dekker alle aspekter ved offentlige finanser.

Von Hagen (1991) finner at i gjennomsnitt er den eneste statistisk signifikante forskjellen mellom delstater med og uten beskrankninger på delstatsregjeringens muligheter til låneopptak at i den førstnevnte typen er forholdet mellom gjeld med og uten offentlig garanti lavere. Med andre ord fører slike beskrankninger bare til et skifte av instrument

²⁶⁾ I henhold til forfatternes redegjørelse, har ni delstater konstitusjonelle forbud mot gjeldsopptak. Disse gjelder imidlertid kun utstedelsen av langsiktig gjeld som delstaten garanterer for. Krisesituasjoner er unntatt fra disse bestemmelsene. Det er også tillatt å utstede kortsiktig gjeld uten garantier, men dette kan være underlagt andre typer konstitusjonelle beskrankninger dersom summene er betydelige.

²⁷⁾ Reglene kan variere fra et krav om at guvernøren legger fram et budsjettforslag i balanse til et forbud mot å ha et underskudd ved årets slutt.

fra gjeld med offentlig garanti, som reglene gjelder for, til gjeld uten slike garantier, som ikke kommer inn under reglene.²⁸⁾ Disse resultatene illustrerer at muligheten for at bindende regler omgås, er tilstede. Bevismaterialet med hensyn til omgåelser og overtredelser er imidlertid sprikende. I motsetning til Von Hagen (1991), konkluderer Kiewiet og Szakaly (1996) med at regler ikke medfører et skifte fra gjeldstyper underlagt beskrankninger til gjeldstyper hvor delstatsmyndighetene står fritt til å velge nivået.²⁹⁾ Ifølge Lowry og Alt (2001), finnes det ingen tegn på at regelverkene aktivt håndheves. Bohn og Inman (1996) er enige i dette, men de trekker den stikk motsatte konklusjonen, nemlig at det er fordi myndighetene ikke ønsker å få budsjettforslagene sine dratt inn for delstatenes høyesterett. De kan anføre indirekte beviser for påstanden: Effektene av den strengeste formen for krav om balanserte budsjetter forsterkes kraftig der hvor dommerne i høyesterett er direkte valgt og svekkes betydelig i delstater hvor guvernøren eller delstatsforsamlingen utnevner dem.

På føderalt nivå refererer Poterba (1997) til studier som viser hvordan en stor andel av reduksjonene i budsjettunderskuddet som en følge av den såkalte Gramm-Rudman-Hollings (GRH) loven kan tilskrives salg av aktiva og manipulasjoner med fremskrivninger av den fiskale situasjonen. GRH ble vedtatt i 1997 med det siktemål å få budsjettet i balanse innen 1993. Det viste seg å være for vanskelig politisk sett. Selv om loven inneholdt bestemmelser om automatiske kutt i visse utgiftskategorier dersom det vedtatte budsjettunderskuddet oversteg det forutbestemte nivået for det kommende budsjettåret, fant Presidenten og Kongressen veier utenom disse restriksjonene. Problemene fortsatte med oppfølgeren fra 1990, "the Budget Enforcement Act". Den ga riktignok visse incentiver til å overholde målsettingene på kort sikt, men dette kunne oppnås ved å gjøre vedtak som først fikk konsekvenser utover lovens femårige tids horisont. Noe av forklaringen på den manglende suksessen, er nok at i disse tilfellene var bindingene ikke spesielt sterke. De var ikke konstitusjonelt forankret som reglene på delstatsnivå ofte er.

²⁸⁾ Han finner også at fordelingen av fiskale utfall påvirkes av slike regler. Det er flere tilfeller av lav gjeld per innbygger og lav gjeld i forhold til samlet inntekt (samt mer gjeld uten offentlig garanti) i delstater med beskrankninger på administrasjonens gjeld og budsjettunderskudd.

²⁹⁾ De avdekker imidlertid en signifikant effekt på gjeldsnivået til lokale myndigheter. Fortolkningen deres er at bindende restriksjoner medfører at borgerne overfører sine ønsker og krav angående tjenestetilbudet til offentlige aktører som ikke er underlagt reglene.

5.2 Sveits

Som USA, er Sveits en føderal stat med betydelig variasjon i institusjonell struktur mellom de regionale myndighetene. De fleste kantonene har en permanent representativt forsamling, men alle har elementer av direkte demokrati på en eller annen måte. Ifølge Feld og Kirchgässner (2001b), finnes det kun én kanton hvor konstitusjonen ikke inneholder noen krav til folkeavstemming i finanspolitiske saker. I resten av kantonene, enten kan eller må slike avstemminger benyttes i nærmere spesifiserte tilfeller. For eksempel må offentlige prosjekter med kostnader som overstiger en lovebestemt grense legges ut til folkeavstemming i mange kantoner. I noen av disse, kan de folkevalgte legge mindre prosjekter frem for folket dersom de ønsker det. Borgerne kan dessuten tvinge frem avstemminger hvis de samler et tilstrekkelig antall signaturer til støtte for et slikt krav. Liknende bestemmelser finnes i mange kommuner, også med hensyn til skattesatser og budsjettforslag og -underskudd. Uansett om avstemmingene er valgfrie, lovpålagte eller initiert av velgerne avgjøres de ved enkelt flertall.

Feld og Kirchgässner (1999, 2001a, 2001b) har undersøkt effektene av direkte demokrati i Sveits på fiskale indikatorer. I de to første studiene benyttes kommunale data, i den siste kantonale data. Deres utgangshypotese er at elementer av direkte demokrati beskranker handlingsrommet til folkevalgte representanter. De finner betydelig støtte for denne. I Feld og Kirchgässner (1999) er en indikatorvariabel for muligheten til å bruke referenda til å kontrollere budsjettunderskuddet alltid signifikant i regresjoner for offentlig gjeld og utgifter per capita, medianvelgerens skattesats og andelen av offentlige inntekter som fremskaffes lokalt. Nærmere bestemt fører denne typen restriksjoner til lavere gjeld og utgiftsnivå, men til et høyere skatteinivå og en større andel lokale inntekter. Feld og Kirchgässner (2001a) finner liknende resultater for gjeld per skattebetaler.

I Feld og Kirchgässner (2001b) benytter de både en indikatorvariabel for lovpålagte finanspolitiske referenda og en variabel for antall signaturer som kreves for å få gjennomført en folkeavstemming på borgernes initiativ. Den siste variabelen skal fange opp eventuelle effekter av variasjoner i kostnadene ved å føre kontroll med politikerne. Lovpålagte referenda fører til at både offentlige utgifter og inntekter er lavere. Det samme gjelder for budsjettunderskudd. De finner imidlertid ingen signifikant effekt på offentlig gjeld. Det har heller ikke signaturvariabelen. Den viser seg imidlertid

å gi høyere utgifter og inntekter når hele utvalget benyttes, så vel som når regresjonen avgrenses til kantoner med lovpålagte folkeavstemninger. I resten av kantonene fører strengere krav til motsatt resultat. Som i USA, er det altså ikke noen lovmessig sammenheng mellom direkte velgerkontroll i finanspolitiske saker og størrelsen på offentlig sektor. Forfatterens konklusjon, som også baserer seg på andre studier, er at "elements of direct democracy are associated with lower public expenditure, revenue and public debt, with a higher efficiency of the public sector in terms of cost of providing public services and collecting tax revenue, with better economic performance and with higher satisfaction of citizens" (s. 362).

Denne fortolkningen av resultatene synes vel rosenrød. Den bør i alle fall kvalifiseres i lys av utviklingen i offentlige finanser på 1990-tallet. Til tross for at velgerinitiativ også tillates på føderalt nivå, vokste utgiftene raskt i løpet av dette tiåret. Føderasjonens utgifter økte med over 50% fra 1990 til 2000. Kantonenes samlede utgifter vokste nesten like raskt, mens utgiftsnivået i kommunesektoren steg med drøyt 35%. Resultatet var at bruttogjeldens andel av BNP økte med nesten tjue prosentpoeng, hvorav omtrent to tredjedeler skyldes veksten i føderal gjeld (Joumard og Giorno 2002). I 2001 ble derfor en gjeldsbegrensingsregel vedtatt i parlamentet. Den ble ratifisert i en folkeavstemning samme år. Målsettingen med den avanserte regelen er å balansere det strukturelle føderale budsjettet over konjunktursyklusen. Konkret skal dette oppnås ved å knytte utgiftssiden til forventede inntekter justert for svingninger i økonomien. Utgiftene utenom systemet for arbeidsledighetstrygd settes lik forventede inntekter multiplisert med det forventede forholdet mellom trend-BNP og faktisk BNP. Forventes BNP å ligge under den beregnede trenden, kan utgiftene dermed overstige forventede inntekter, og vice versa. I tillegg justeres det for tidligere avvik fra regelen som en følge av prediksjonsfeil.³⁰⁾ Avvik kan bare planlegges dersom et absolutt flertall av begge kamrene i den lovgivende forsamlingen vedtar det. En har dermed muligheten for å sette regelen til side i spesielle tilfeller, noe som gir fleksibilitet i kontrollerte former.

³⁰⁾ Forskjeller mellom faktiske utgifter og taket bokføres på en utjevningsskonto. Er faktiske utgifter mer enn 6% over utgiftsgrensen, må utgiftene reduseres med en sum svarende til gapet utover 6% i løpet av tre år. Hvis faktiske utgifter viser seg å være lavere enn det foreskrevne maksimum, bokføres „overskuddet” slik at det kan brukes til å dekke fremtidige utgiftsoverskridelser med mindre nasjonalforsamlingen bestemmer at det skal benyttes til å redusere den føderale gjelden.

Selv om det vil ta noe tid før en kan evaluere effektene av regelen, uttrykker Joumard og Giorno (2002) en viss bekymring for at regelen ikke vil løse problemene som følger av at sveitsisk finanspolitikk tradisjonelt har vært prosyklisk. Det er to hovedårsaker til dette mønsteret. For det første har mange av kantonene og kommunene lover eller konstitusjonelle beskrankninger som pålegger dem å ha balanserte budsjetter.³¹⁾ Siden disse enhetene til sammen står for to tredjedeler av det samlede offentlige budsjettet, medfører dette at mye av potensialet for automatiske stabiliserings-effekter forsvinner. For det andre, består det føderale budsjettet for det meste av overføringer. Overføringer, spesielt til husholdninger, har en ganske liten effekt på økonomien på kort sikt sammenliknet med offentlige kjøp av varer og tjenester. Det er dessuten relativt vanskelig å justere disse utgiftene raskt, noe som betyr at det kan by på problemer å følge regelen. Det blir interessant å se om kreativ bokføring blir en del av "løsningen" på eventuelle vanskeligheter slik en har sett i andre land med finanspolitiske restriksjoner på nasjonalt nivå.

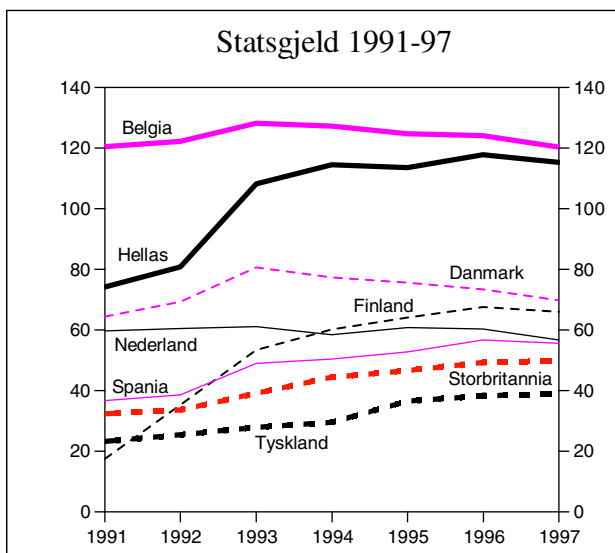
5.3 EU

Maastricht-traktaten fastla eksplisitte målsettinger for medlemslandene i EU på det finanspolitiske området.³²⁾ Landene som ønsket å delta i den monetære unionen (EMU), måtte ha budsjettunderskudd som ikke oversteg 3% av BNP. Den offentlige bruttogjelden måtte ikke være høyere enn 60% av BNP. Disse kriteriene var ikke fullstendig rigide. Budsjettunderskudd som oversteg 3% kunne tillates dersom de kunne betraktes som midlertidige unntakstilfeller og avvirket ikke var for stort. For høye underskudd kunne også aksepteres hvis de var fallende og nærmet seg den magiske grensen. På samme måte kunne et gjeldsnivå høyere enn 60% aksepteres om trenden var nedadgående og nærmet seg referanseverdien i et tilfredsstillende tempo. Siden det ikke ble spesifisert hva kvalifikasjoner som midlertidig, unntakstilfelle og tilfredsstillende innebar, var det rom for skjønn.

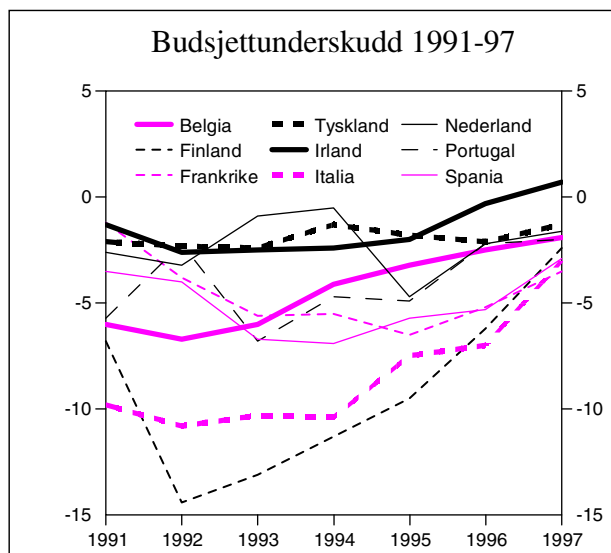
Den såkalte Pakten for Stabilitet og Vekst, utdypet de ovennevnte kriteriene og gjorde dem mer spesifikke. Unntakstilfelle ble definert som et fall

³¹⁾ Feld og Kirchgässner (2001b) finner at disse og liknende fiskale skranker resulterer i lavere budsjettunderskudd og gjeld på kantonalt nivå.

³²⁾ Jevnfør for eksempel Buiter, Corsetti og Roubini (1993), Eichengreen og Wyplosz (1998) og Buti, Franco og Ongena (1998). Det fantes forøvrig også konvergenskriterier for inflasjonsraten, valutakursen og rentenivået. Disse er imidlertid ikke relevante for min drøfting.



Figur 4.1 Statsgjeld 1991-97
 Kilde: World Bank (2001).



Figur 4.2 Budsjettunderskudd 1991-97
 Kilde: World Bank (2001)

i reelt BNP på minst 2% på årsbasis, midlertidig som at underskuddet måtte under 3% igjen i året etter at et slikt sjokk hadde inntruffet. Det er likevel fremdeles lagt inn slingringsmonn. Konjunktur nedganger på mindre enn 2% men mer enn 0,75% kan også kvalifisere som grunnlag for fritak fra reglene dersom nedgangen er brå nok eller det akkumulerte gapet i forhold til trenden er stort nok. På den andre siden, skjerpet Pakten reelt sett kravene i det medlemslandene er pålagt å etterstrebe balanse eller budsjettoverskudd på mellomlang sikt slik at underskuddet ikke overstiger 3% selv når økonomien er inne i en konjunkturedgang.

Om et medlemslands underskudd anses å bryte kriteriene, er det som nevnt pålagt å treffe tiltak som retter opp situasjonen igjen. Hvis ikke, risikerer det økonomiske sanksjoner. Reglene er heller ikke her uten unntak: Under spesielle omstendigheter, som ikke er definerte, kan sanksjonene frafalles. Eichengreen og Wyplosz (1998: 68) mener at dette begrenser effektene av Pakten: "Governments will adjust their fiscal policies just enough to avoid incurring fines. EU authorities for their part will give countries just enough leeway to avoid having to fine them. Hence, the pact is likely to alter fiscal behaviour just enough to avoid these outcomes."

Det er selvsagt for tidlig å vurdere om denne spådommen medfører riktighet. Vi kan imidlertid se hva som skjedde på oppløpssiden. Figur 4.1 viser at Maastricht-prosessen synes å ha ledet til en konvergens i gjeldsnivåene blant EU-landene.³³⁾ Det

gjelder både for de som ble medlemmer av den monetære unionen fra starten av, og de som av en eller annen grunn ble stående utenfor (Danmark, Hellas, Storbritannia). Mer oppsiktsvekkende er det kanskje at konvergens mot 60%-grensen fant sted både i gruppen av land som i utgangspunktet tilfredsstilte kravet og blant dem som ikke gjorde det. Det synes også som om dette var uavhengig av om en var nødt til å redusere gjeldsnivået for å oppnå det ønskede medlemskapet eller ikke, jevnfør utviklingen i Danmark og Italia.

Figur 4.2 viser at det også var tydelig konvergens med hensyn til budsjettunderskuddene. Med unntak av Luxembourg, har jeg inkludert alle de opprinnelige EMU-medlemmene som jeg har data for. Bortsett fra Irland, som med sitt budsjettoverskudd var i en særstilling i 1997, ligger landene tett samlet. Italia var marginalt på feil side av 3% grensen, mens Frankrike var omtrent et halv prosentpoeng unna der de ifølge kravet burde være. Vi ser at disse landene gjorde store bestrebelser for å komme nært nok. Finland og Spania, som var på rett side, gjorde også store fremskritt fra året før. Både Italia og Finland mer enn halverte budsjettunderskuddene fra 1996 til 1997.

Det ser altså ut til at restriksjonene som ble innskrevet i Maastricht-traktaten var effektive i den for-

³³⁾ Jeg har tatt med alle EU-landene som kilden oppgir komplette data for i den aktuelle perioden. Utvalget er derfor ikke nødvendigvis helt representativt, men basert på de landene

det finnes en del tall for synes det ikke å være grunn til stor bekymring (det finnes ingen data for Frankrike, Irland og Sverige og kun to observasjoner for Italia). Gjelden i Østerrike stiger for eksempel fra 56,9% av BNP i 1995 til 62,9% i 1999. Det eneste som kan anmerkes, er at Luxembourg hadde en ubetydelig og stabil gjeld på 2-4% av BNP og at Portugal reduserte sin gjeld omtrent til nullpunktet (den faller fra 9,1% 1993 til 0,8% i 1998).

Tabell 4.1 Budsjettprosessen i utvalgte EU-land

	Opprinnelig studie	Oppfølgingsstudie
Belgia	7,18	15,23
Danmark	15,08	16,61
Tyskland	15,26	16,41
Irland	8,35	16,78
Italia	7,03	11,09
Nederland	14,38	15,11
Portugal	8,38	12,26
Spania	6,33	13,55
Storbritannia	17,24	15,88

Kilde: Tabell 11.1 i De Haan, Moessen og Volkerink (1999).

stand at budsjettunderskuddene falt. En potensiell bekymring, uttrykt av for eksempel Eichengreen og Wyplosz (1998), er at effektene av automatiske stabilisatorer kan ha blitt svekket. Når mulighetene til å bruke fiskale virkemidler til å jevne ut konjunktursvingningene samtidig er beskranket av kravet til underskudd, kan det medføre at et enkelt EMU-medlems muligheter til å stabilisere økonomien reduseres. En mer generell innvending er at 3% av BNP er et helt tilfeldig tall. Både Buiters, Corsetti og Roubini (1993) og Eichengreen og Wyplosz (1998) påpeker at Maastricht-kriteriene jevnlig ble „brutt” før traktaten ble undertegnet. De sistnevnte finner at fra 1955 til 1996 var budsjettunderskuddet høyere enn 3% i 41% av observasjonene de har fra EU-landene. Tallene deres viser også at en måtte ha brukt en liberal fortolkning av unntaksreglene dersom en skulle ha oppnådd fleksibilitet. Det er i denne perioden kun fire tilfeller av år hvor et EU-land opplevde en konjunkturedgang på 2% eller mer, og bare tjueto tilfeller av fall i BNP på mer enn 0,75%. De ser derfor en fare for at kravene kan bli for rigide i praksis. Basert på simuleringer av hva som ville ha skjedd om kriteriene hadde vært gjeldende i denne tidligere tidsperioden slutter forfatterne at Pakten for Stabilitet og Vekst medfører et ikke ubetydelig, men heller ikke spesielt stort inntektstap for medlemslandene.

Tilhengere av Pakten kan selvsagt innvende at usikkerheten som hefter ved slike beregninger er svært stor. De kan også påpeke at historien viser at i alle fall noen av medlemslandene ikke klarte å holde orden på sine offentlige finanser. Når gjelden blir høy nok, er spillerrommet for motkonjunkturpolitikk begrenset og det kan til og med tenkes at økonomiens respons på finanspolitiske tiltak er den motsatte av det Keynesiansk teori predikerer. For eksempel kan en økning i budsjettunderskuddet tenkes å medføre redusert konsum i dag fordi konsumentene forventer at gjeldsøkningen vil føre

til høyere fremtidige skatter og ønsker å jevne ut konsumet sitt over tid. I disse tilfellene kan en ekstern restriksjon være den eneste veien til en langsiktig finanspolitikk. En felles standard er neppe den optimale måten å binde seg på hvis alle muligheter er åpne, men kanskje er det ikke politisk mulig å ha ulike kriterier i et fellesskap som EU.

Maastricht-traktaten pålegger medlemslandene å sørge for at prosedyrene for budsjettbehandlingen sikrer at de når de kvantitative målene for finanspolitikken. Von Hagen og Harden (1994) ser på sammenhengen mellom endringer i offentlig bruttogjeld og budsjettunderskudd for EU-landene i 1980-årene og en indeks for institusjonell struktur. Indeksen dekker aspekter ved hele budsjettprosessen, nærmere bestemt strukturen for budsjettarbeidet både på regjeringsstadiet og i nasjonalforsamlingen, hvor informativt regjeringens budsjettforslag er, graden av fleksibilitet i implementeringsfasen og hvorvidt det årlige budsjettarbeidet foregår innenfor rammen av et langtidsbudsjett. Høye verdier på indeksen betyr at finans eller statsministeren har en sterk posisjon i arbeidet innad i regjeringen og at forhandlingene der er beskranket av en bindende totalramme for budsjettet; at det er begrenset adgang til å foreslå endringer i nasjonalforsamlingen, separate voteringer over hver utgiftspost og en samlet avstemming over størrelsen på budsjettet før forhandlingene starter; et oversiktlig budsjettforslag; og at linje-departmentene har begrenset adgang til å foreta endringer i iverksettelsesfasen samtidig som en sterk finansminister har overoppsyn denne. Hypotesen om at høye indeksverdier fører til lave nivåer på underskudd og bruttogjeld (begge i prosent av BNP) testes på flere ulike måter, og får sterk støtte.

Etter å ha kontrollert for økonomiske forklaringsfaktorer, finner også De Haan og Sturm (1994) at denne indeksen forklarer forskjeller i vekst i offentlig gjeld i EU-landene i 1980-årene. Indeksen

som benyttes i disse studiene er basert på en spørreundersøkelse som ble sendt ut til finansministeriene i EUs medlemsland. De Haan, Moessen og Volkerink (1999) foretar en liknende undersøkelse. Den nye indeksen er signifikant i regresjoner for endringer i gjeldsnivået i perioden 1980-92. Resultatene synes derfor robuste.³⁴⁾ De Haan, Moessen og Volkerink (1999) påpeker imidlertid at betydningen av sterke budsjettinstitusjoner synes relativt liten i økonomisk forstand.

Det er en del forskjeller mellom indeksen disse forskerne konstruerer med bakgrunn i svarene de fikk, og den opprinnelige. I tabell 4.1, har jeg inkludert alle landene som er med i begge studiene. Høye indeksverdier betyr som nevnt at innslaget av institusjonelle karakteristika som vurderes å bidra til en stram budsjettprosess er stort. I seg selv har tallene ingen betydning. Det viktige er kun rangeringen av landene og fortegnet på endringen over tid. Ikke uventet har land som Belgia, Italia og Irland lave indeksverdier på begynnelsen av 1990-tallet. Aksepterer vi tallenes tale, synes det som om Maastricht-prosessen har medført endringer på dette feltet. Alle landene unntatt Storbritannia oppnår en høyere poengsum ved slutten av tiåret. Det er også verdt å merke seg at landene med det dårligste utgangspunktet gjør de største fremskrittene. Dette kan ha bidratt til den konvergensprosessen som fremkommer i figur 4.1 og 4.2, selv om en altså skal være forsiktig med å lese for mye inn i tallverdiene.³⁵⁾ Von Hagen, Hallett og Strauch (2001) er imidlertid enige i at de substansielle endringene var størst i disse landene, samt Sverige.

6 Avsluttende merknader

6.1 Oppsummering og generelle implikasjoner

Det synes relativt ukontroversielt å konkludere

³⁴⁾ Se også Hallerberg og von Hagen (1999), som finner at land med en "sterk" finansminister og/eller overordnede budsjettmål på regjeringsnivå har lavere budsjettunderskudd enn land som mangler disse karakteristikaene. Disse resultatene er basert på paneldata for femten EU-land for perioden 1981-94. I regresjonen kontrolleres det både for økonomiske og politiske faktorer som kan tenkes å påvirke offentlige budsjettunderskudd, og resultatene skyldes således neppe utelatte variable.

³⁵⁾ De Haan, Moessen og Volkerink (1999) kalkulerer verdiene for begynnelsen av 1990-tallet på nytt for å ta hensyn til nyanseforskjeller i vektleggingen av ulike sider ved budsjettprosessen. Som de påpeker, er det likevel mange mulige årsaker til at de kommer frem til andre indeksverdier for slutten av tiåret, hvorav noen, som forskjeller i spørsmålsstillingen, ulike respondenter i landene og større fokus på disse spørsmålene som en følge av Maastricht-traktaten, er klassiske feilkilder i denne typen undersøkelser.

med at institusjoner influerer finanspolitikken. Litteraturen støtter også stort sett opp om den rimelige hypotesen at sterkere beskrankninger binder hardere; spesielt synes det som om grunnlovsfestede regler gir større utslag i den faktiske politikken enn regler vedtatt som vanlige lover. Materialet gir grunnlag for ytterligere to konklusjoner. For det første, er det ikke nødvendigvis kostnadsfritt for flertallet å binde seg. Studiene som er referert over indikerer for eksempel at det er en viss fare for at det blir vanskeligere å benytte finanspolitikken aktivt til å stabilisere økonomien. De negative konsekvensene kan imidlertid begrenses ved å investere mye i utformingen av reglene. For det andre, er det vanskelig å binde seg til masten. Det er neppe tilfeldig at erfaringene viser at restriksjoner på nasjonalt nivå omgås i en del tilfeller. Mens staten kan hjelpe til med å håndheve skrankene som er lagt på eller selvvalgt av myndigheter på lavere nivåer, er det langt vanskeligere å tvinge nasjonale myndigheter til avstå fra bokføringstriks, endringer i budsjettets rekkevidde og liknende. Disse vanskelighetene gjelder i stor grad det jeg har kalt utfallsregler. Prosessregler synes i større grad å være selvhåndhevende, sannsynligvis fordi de fungerer ved å gi visse aktører mer makt på bekostning av andre aktører. De som får tildelt større innflytelse over budsjettprosessen vil da ikke være villige til å gi avkall på denne. Selv om utfallet ikke er gitt med denne typen beskrankninger, viser de internasjonale erfaringene at det uansett kan være vanskelig å finne de "rette" målene å sikte mot. Også her vil nok imidlertid problemene kunne reduseres til en viss grad ved å vurdere de overordnede målsettingene nøye og skreddersy de operative målene til disse.

Hvorvidt gevinstene ved eventuelle institusjonelle reformer overstiger kostnadene, vil nok komme an på øyet som ser. En kan tenke seg at utgangspunktet er et rendyrket fellesressursproblem hvor alle parter vil tjene på en overgang til et system som forhindrer overforbruket. Gitt at nyere forskning indikerer at en i Norge har politiske institusjoner som begrenser $1/n$ -effekten, virker det imidlertid ikke sannsynlig at det er tilfellet her. Dersom restriksjonene gjør det vanskeligere for mindre grupper å vinne frem på bekostning av flertallet, vil de førstnevnte tape på at de innføres. I så fall vil reformene ikke være Paretoforbedrende, men det er sannsynlig at de forventede gevinstene for vinnerne i mange tilfeller vil overstige kostnadene for taperne slik at det såkalte Kompensasjonskriteriet tilsier at tiltakene bør gjennomføres.³⁶⁾

³⁶⁾ Pareto-kriteriet er det vanligste målet på effektivitet i økono-

Siden målestokken da bare er hvorvidt vinnerne *kan* kompensere taperne og likevel komme minst like godt ut av det som tidligere, er dette kravet normativt sett langt sterkere enn Pareto-kriteriet. Med mindre reformene gjennomføres med eksplisitte kompensasjonsmekanismer som sørger for at potensielle Pareto-forbedringer blir realisert, vil de nok således være mer kontroversielle.³⁷⁾

Avslutningsvis vil jeg skissere tre "modeller" for institusjonelle reformer som kan tenkes å øke langsiktigheten og stabiliteten i skattepolitikken. De er kun ment som tankeeksperimenter som kan danne basis for konkrete anbefalinger på feltet, som godt kan kombinere elementer fra flere eller alle modellene. Jeg etterstreber derfor ikke (politisk) realisme i forslagene, men skisserer potensielle utfoldelsesmuligheter for det muligens kunst i Norge.³⁸⁾

6.2 Normstyring

Den første modellen, normstyring, kan ses som en videreføring og fordypning av tradisjonell norsk politikk på feltet. I dette tilfellet benytter en ikke lovverket til å beskranke politikernes handlingsrom i særlig grad. Spesielt bygger en ikke opp sterke rammeverk for finanspolitikken ved hjelp av grunnloven. I stedet benytter en seg av normer for å styre valgene. Handlingsregelen er et eksempel på en slik norm. Gitt kontantstrømmen fra petroleumsvirksomheten, bestemmer den utviklingen i kapitalen i Petroleumsfondet. Handlingsregelen er ikke lovfestet. Således er fondet egentlig en papirkonstruksjon siden politikerne står fritt til å endre nivået på overføringene til statskassen. Norske myndigheter fremhever likevel fondets og regelens betydning som pedagogiske redskaper. For eksem-

pel heter det i Nasjonalbudsjettet for 2003: „Petroleumsfondet er et finanspolitisk styringsmiddel som synliggjør statens bruk av petroleumsinntekter” (St. meld. nr. 1 (2002-2003), side 80). Sagt på en annen måte, er meningen å bevisstgjøre ulike aktører som velgere og politikere når det gjelder anvendelsen av kontantstrømmen fra kontinental-sokkelen.

Atkinson og Van den Noord (2001) viser at svært mange OECD-land benytter seg av denne formen for rammeverk for finanspolitikken på mellomlang sikt. De vanligste er normer for budsjettunderskuddet eller gjelden i prosent av BNP, men eksplisitte målsettinger for inntekter og utgifter er også relativt utbredte. I Sverige har for eksempel regjeringen siden 1995 hatt muligheten til å foreslå et utgiftstak, jevnfør SOU 2000: 61. Denne ble første gang benyttet i vårproposisjonen for 1996. Da valgte en å fastsette nominelle utgiftstak for 1997-1999. Siden har en fortsatt rulleringen på treårsbasis, selv om dette ikke er spesifisert i budsjettloven.³⁹⁾ Regjeringen er heller ikke pålagt å benytte seg av ordningen. Det eneste kravet er at om den velger å gjøre det, er regjeringen nødt til å gjennomføre tiltak for sørge for at målsettingen opprettholdes dersom avvik fremkommer. Men inntil budsjettet for neste år lovfestes, er ikke utgiftstaket noe annet enn en målsetting. Det er ikke juridisk bindende fordi Sverige, som Norge, har en ettårsregel for budsjettvedtak. På samme måte er det langsiktige målet om et gjennomsnittlig overskudd på to prosent av BNP over konjunktursyklusen kun retningsgivende inntil budsjettet for neste år er vedtatt. Siden Sverige har gitt budsjettvedtak status som lov, er imidlertid de kortsiktige beslutningene noe mer bindende enn her til lands.

En potensiell fordel ved slike retningslinjer kan være at de øker informasjonsnivået i debatten. Budsjett disiplinen kan bli styrket ved at det blir enklere for media, velgere og finansmarkeder å kontrollere hvorvidt myndighetene holder seg til angitte forløp for finanspolitikken. Faren for tap av rykte kan da ansvarliggjøre politikerne. Dersom normene er troverdige, kan de også koordinere forventningene til private aktører og således forhindre at dårlige likevekter realiseres. Det kan også tenkes at utformingen av eksplisitte mål virker normerende. Hvis det er relativt nøkterne målsettinger som blir offisielt vedtatt, vil aktører med beslutningsmyndighet i så fall internalisere retningslinjer for finanspolitikken

misk teori. En gitt allokering av ressurser er Pareto-optimal hvis det ikke er mulig å omfordele ressursene slik at minst én person får det bedre uten at noen får det verre. Er dette mulig, kan en gjennomføre en Pareto-forbedring av ressursfordelingen.

³⁷⁾ I et demokratiperspektiv er det enkelt å forsvare endringer som fører til at politikken blir mer i samsvar med preferansene til velgerflertallet eller at et flertall av de folkevalgte får større gjennomslag på bekostning av mindretallet. Mer komplisert blir dette dersom en iverksetter tiltak som binder flertallet. Det gjelder for eksempel når institusjoner grunnlovsfestes slik at det er nødvendig med kvalifisert flertall for å endre dem. Jeg nøyer meg med å si meg enig med Smith (2000), som etter en utmerket drøfting av temaet konkluderer med at dette ikke er et demokratisk problem.

³⁸⁾ Dersom økonomisk politikk formes i et spill mellom ulike aktører, slik en ser det i nyere politisk økonomi, er spørsmålet hvordan velferdsforbedrende reformer kommer i stand. En mulighet er at kriser medfører endringer i optimale strategier. En annen er at ettersom en lærer mer om hvordan verden ser ut, vil andre valg framstå som optimale. Begge ha opplagt empirisk relevans.

³⁹⁾ Inkludert i utgiftstaket er statens utgifter eksklusive gjeldsrenter, utgifter i alderspensjonssystemet samt utgiftene i kommunesektoren. På grunn av kommunenes beskatningsfrihet, er det siste elementet imidlertid ikke noe annet enn en prognose.

som har større sannsynlighet for å bli opprettholdt over tid. Velger en for eksempel et skattesystem som i det alt overveiende tilfredsstillende samfunnsøkonomiske kriterier som nøytralitet, kan det også hende at terskelen for å drive igjennom endringer heves. En interessegruppe må da argumentere enda hardere for hvorfor den skal tilgodeses enn tilfellet er når skattesystemet er gjennomhullet av unntak for spesielle næringer og grupper.

Det er opplagt mulig å gå lengre i denne retningen enn vi for tiden gjør her til lands. For eksempel ble det hvert år fra 1971 til 1986 presentert fireårige budsjettplaner (Finansdepartementet 2000). Til en viss grad ivaretar langtidsprogrammene denne funksjonen i dag. Men disse legges frem av regjeringen våren før et stortingsvalg. En mulighet er å la hvert nytt Storting vedta en eksplisitt budsjettplan for den kommende perioden etter forslag fra Regjeringen. Siden vi ikke har oppløsningsrett, kan dette muligens bidra til å øke horisonten for finanspolitikken fra ett år til en stortingsperiode, spesielt dersom målsettingene virker normerende. Detaljeringsgraden kan diskuteres. I Nederland, hvor hver ny regjering legger frem slike planer ved tiltredelsen, fokuseres det på nivået på utgiftene for tre kategorier: staten, sosialforsikring og helse. Utgiftene måles i faste priser, og etter at statlige inntekter utenom skatter og avgifter er trukket fra. En kan tenke seg liknende opplegg på et mer detaljert nivå. For eksempel kunne en spesifisert den planlagte skatte- og avgiftsstrukturen. I Sverige angis det i forbindelse med valget av utgiftstak retningslinjer for såkalte utgiftsrammer, det vil si maksimumsnivåer for ulike utgiftskategorier.

Fokuserer en på de positive sidene i oppsummeringen over, kan normeringsmodellen virke tilstrekkelig. Lie (2001: 215) uttrykker for eksempel en optimisme som et slikt valg kan begrunnes av: „Til tross for skiftende mindretallsregjeringer og tendenser til faglig differensiering på det makroøkonomiske området kan man slå fast at de dystopiene man finner hos flere iakttakere sent i 1980-årene, i dag er svakt representert og har dårligere grobunn. Inntektsbruken fra siste halvdel av 1980-tallet til i dag har skjedd gradvis og stort sett vært i tråd med stabile, etablerte retningslinjer. Rapporter fra OECD og IMF er til dels svært rosende i sine kommentarer til den norske stats evne til å forvalte sine inntekter langsiktig.”

På den andre siden gir historien også rom for tvil omkring hvorvidt normering er et verktøy som er kraftig nok. Et eksempel er erfaringene fra skattereformen i 1992. Ifølge Scheel (2001), var utgangspunktet relativt godt, for eksempel med hensyn til nøytralitet i beskatningen. Han viser

imidlertid at det i etterkant har funnet sted en rekke endringer som har bidratt til å gjøre skattesystemet mindre nøytralt. Reformens mål om at skattesystemet i hovedtrekk skulle følge samfunnsøkonomiske prinsipper ble således ikke retningsgivende for fremtiden. Systemet har derfor heller ikke vært stabilt. Muligens bør en ikke forvente dette gitt reglernes formelle status. Selv om for eksempel næringslivets organisasjoner alltid har fremhevet betydningen av stabile rammebetingelser, har dette aldri fått dem til å avstå fra å forsøke å endre systemet til sin fordel. Sett i dette lys, bør sterkere virkemidler vurderes. De to neste modellene inkluderer slike elementer.

6.3 Et finanspolitisk råd

Vegringsalternativet i Langtidsprogrammet 2002-2005, som er en noenlunde lineær fremskriving av dagens trender, gir også grunn til å stille spørsmål om historien er et tilstrekkelig grunnlag for fremtidsoptimisme på det finanspolitiske feltet. Dersom forutsetningene holder, vil en måtte øke skattene, redusere de offentlige utgiftene eller fravike de innebygde pensjonsforpliktelsene noen tiår frem i tid. Handlingsregelen bedrer situasjonen noe. Imidlertid viser beregningene til Moum og Wold (2001) at ved full lønnsindeksering av pensjonsforpliktelsene, slik dagens retningslinjer legger opp til, resulterer heller ikke den i en finanspolitikk som er opprettholdbar på sikt. Under disse forutsetningene mer enn tredobles statens nettogjeld fra 2000 til 2050. Statens nettoformue er da definert som summen av statens netto fordringer inklusive Petroleumsfondet og nåverdien av statens nettokontantstrøm fra petroleumsvirksomheten fratrukket pensjonsgjelden, det vil si nåverdien av statens fremtidige utbetalinger av pensjons- og uføretrygd. Ved å redusere indekseringsgraden til disse forpliktelsene, bedres utviklingen noe, men den fører kun til en positiv nettoformue dersom det reelle grunnbeløpet i Folketrygden holdes konstant. Selv om forfatterne viser at en implisitt reduksjon av kompensasjonsgraden synes å være det viktigste tiltaket som EU-landene benytter for å møte utfordringene knyttet til aldringen av befolkningen, er det vanskelig å anbefale en slik politikk. Det vil være bedre å takle dette problemet direkte, enten ved eksplisitt å redusere kompensasjonsgraden eller ved å legge opp til en finanspolitikk som medfører at staten kan oppfylle sine reelle forpliktelser. Moum og Wold (2001) viser at dette er fullt mulig. Et oljekorrigert budsjettunderskudd på nivå med det historiske gjennomsnittet, det vil si omlag 2,5% av BNP, vil føre til at statens nettoformue vokser etter 2030.

Mer generelt kan en tenke seg at en sørger for at finanspolitikken er opprettholdbar over tid ved å delegere styringen av formuesutviklingen til et uavhengig organ som har som mandat å sikre langsiktighet i denne forstand. Med andre ord kan en legge opp til en langsiktig styring av finanspolitikken som er på linje med retningslinjene for pengepolitikken. Dette er essensen i forslaget til Wyplosz (2002). Han ser for seg en finanspolitisk komité etter modell av de pengepolitiske rådene som mange sentralbanker har.⁴⁰⁾ Som diskutert i kapittel 3, synes det ikke som om den politiske viljen til delegering av beslutningsmyndighet er like sterk på det finanspolitiske området som det pengepolitiske. I sin drøfting av hvorvidt en uavhengig sentralbank er udemokratisk, tar Hylland (2000) opp hvorvidt en, dersom svaret på dette spørsmålet er nei, bør opprette et uavhengig makroøkonomisk råd som i tillegg til pengepolitikken har ansvaret for å fastsette budsjettbalansen. Han mener at „[t]anken om å opprette et slikt makroøkonomisk råd fremstår som helt uaktuelt, både konstitusjonelt og politisk. ... Selv om man ser bort fra spørsmålet om hvorvidt forslaget er realistisk, fins det sterke normative grunner til å ikke godta det. Spillerommet for politisk handling vil bli så sterkt begrenset at det utvilsomt kommer i konflikt med prinsippet om at all offentlig makt utgår fra folket” (side 49).

Jeg skal ikke gå inn på realismen her, bortsett fra å notere at han sannsynligvis har rett, jevnfør Hylland (2001) og Smith (2000, 2002). Når det gjelder det siste punktet, er det imidlertid på sin plass å påpeke at Wyplosz (2002) tilbakeviser denne kritikken. Hans synspunkt er at det politiske i finanspolitikken hovedsaklig angår nivået på og strukturen til utgifter, skatter og avgifter. Budsjettunderskuddet har begrenset innvirkning på fordelingen mellom nåtidens borgere, men stor betydning for fordelingen mellom generasjoner. Dette er et normativt spørsmål som det ikke er gitt at dagens befolkning skal ha all makt til å avgjøre. Han poengterer også at et finanspolitisk råd ”would not reduce the power

of parliament in any meaningful way. The mandate of the [Fiscal Policy Council], debt sustainability, is not a political objective, rather it is a constraint, but not a new one. It is only the embodiment of the state’s budget constraint, one which imposes itself on all policymakers, in one way or another, sooner or later. Presumably, parliaments do not plan to approve budgets that *ex ante* violate the state’s budget constraint.” (Side 321, kursiv i original)

Jeg finner denne argumentasjonen overbevisende. Dersom en skulle slå inn på denne linjen, viser beregningene som er omtalt ovenfor at en må gå lengre enn å lovfeste Handlingsregelen. Det er også prinsipielle grunner til dette. Som Carlsen (1992) påpeker, må en kreve at statsbudsjettet går i balanse etter overføringen fra Petroleumsfondet. Hvis dette ikke er tilfellet, vil myndighetene stå fritt til å ta opp gjeld for dekke underskudd som overstiger overføringene. Hannessons (2001) analyse av petroleumsfondene i Alaska og Alberta, Canada illustrerer også betydningen av dette. Alaskas Permanent Fund skal tilføres minimum en fjerdedel av bruksavgiftene som delstatsmyndighetene innkasserer. Dette tilsvarer 10-15% av de totale inntektene fra oljevirkosomheten. Rundt halvparten av de gjennomsnittlige inntektene utbetales som en dividende til delstatens innbyggere. I tillegg avsettes nok midler til at fondets reelle verdi opprettholdes. Det er kun residualen som gjenstår etter disse to anvendelsene som kan benyttes til å dekke myndighetenes utgifter. Til tross for at delstatens generelle finanser etter hvert har kommet under sterkt press, har politikerne imidlertid ikke benyttet seg av denne muligheten. Offentlige utgifter per capita falt med rundt 40% i løpet av 1990-årene etter som oljeinntektene ble redusert. Problemene har blitt forsterket av at inntektsskatten ble avskaffet i 1980 da oljeprisen var på sitt høyeste. Siden utgiftene allerede har blitt kraftig redusert, er det store spørsmålet om en skal gjeninnføre inntektsskatten eller åpne for å bruke en del av fondet til å betale de nødvendige utgiftene med. Denne problemstillingen kunne vært unngått dersom en fra starten av hadde vurdert forvaltningen av hele formuen til delstatsregjeringen i et langsiktig perspektiv.

Erfaringene fra Alberta er mye de samme. Disse to eksemplene viser også at det juridiske grunnlaget for offentlige fond av denne typen er av betydning. I motsetning til hva som er tilfellet i Alberta, er Alaskas fond grunnlovsfestet. Det samme er regelen som bestemmer hvor stor andel av oljeinntektene fondet skal tilføres hvert år. Selv om bruken av inntektene er gjenstand for en vanlig finanspolitisk beslutningsprosess, er nok dette en viktig årsak til at fondets verdi har bestått til

⁴⁰⁾ I alt diskuterer han fire mulige institusjonelle arrangementer som i prinsippet kan nå målsettingen om langsiktighet: Utfallsregler, eksterne skranker, finanspolitiske råd og et råd av ”vise” menn. Det første alternativet aviser han av grunner som jeg allerede har diskutert (det er vanskelig å finne et fornuftig spesifikt mål, manglende fleksibilitet, osv.). Når det gjelder det andre alternativet, nevner han to eksempler. Han mener at IMF’s kondisjonalitet og overvåking har hatt blandet suksess, mens EUs Pakt for Stabilitet og Vekst er mislykket som beskrankningsmekanisme. Det siste alternativet kan ses som et forsøk på å påvirke den politiske debatten og eventuelt bidra til at langsiktighet i finanspolitikk blir en norm gjennom rådgiving fra et nøytralt organ, uten at rådene har juridisk status. Det faller derfor inn under tilnæringsmåten i min forrige modell.

tross for voksende finansielle problemer. I 1999 la delstatsforsamlingen et forslag om å benytte en del av avkastningen til å opprettholde det offentlige tjenestetilbudet ut til en rådgivende folkeavstemming. 83% av velgerne stemte nei, sannsynligvis fordi dette ville innebære et betydelig kutt i de årlige dividendeutbetalingene.

En konklusjon er altså at et eventuelt finanspolitisk råd bør ha som mandat å sørge for at finanspolitikken er opprettholdbar på lang sikt når hele den offentlige nettoformuen er tatt i betraktning.⁴¹⁾ Det betyr også at implisitte forpliktelser må gjøres eksplisitte og at alle offentlige gjøremål med finansielle implikasjoner må inkluderes i budsjettet. Hva betyr dette i så fall for mulighetene til å drive motkonjunkturpolitikk? For det første innebærer det nye pengepolitiske regimet at Norges Bank vil kunne føre en politikk som vil dempe konjunktursvingningene. I tillegg vil en fremdeles kunne nyte godt av automatiske stabilisatorer i det en, i alle fall når nettoformuen er stabilisert, bare trenger å balansere budsjettet over konjunktursyklusen. Som SSB (2002) påpeker, er budsjettbalansen uansett et svært grovt mål på finanspolitikken innvirkning på økonomien. På kort sikt er det vel så viktig hvordan et bestemt under- eller overskudd fremkommer. Siden innretningen av finanspolitikken utover budsjettbalansen fremdeles ville være gjenstand for løpende politiske vurderinger, vil justeringer for å styrke de automatiske stabilisatorene fremdeles være mulig. Om det skulle være ønskelig, kan mandatet til det finanspolitiske rådet også åpne for kortsiktige avvik fra den balansen som de rent langsiktige hensynene tilsier. Således behøver ikke et tiltak av denne typen innebære store endringer i motkonjunkturpolitikken. Hovedpoenget er å oppnå en stabilisering av finanspolitikken slik at skattenivået blir opprettholdbart på lang sikt.⁴²⁾ Dette forhindrer ikke nødvendigvis store endringer i strukturen med hensyn til beskatningen av

ulike skattebaser. En mulig måte å sikre dette på, er å gå kraftigere til verks, som i den siste modellen jeg skal diskutere.

6.4 Et uavhengig skattedirektorat

Dersom en virkelig ønsker en helhetlig, langsiktig og stabil skatte- og avgiftspolitikkk grunnet på samfunnsøkonomiske prinsipper, er delegering av myndigheten på dette feltet til et nytt Skattedirektorat et interessant tankeeksperiment. Av grunner som vi før har vært inne på, måtte dette organet fått en helt annen rettslig stilling enn dagens direktorat. Oppgavene ville også vært langt mer omfattende i det direktoratet skulle stått for utformingen av en skattepolitikk som tilfredsstiller velferdsøkonomiske kriterier gitt den til enhver tid foreliggende informasjonen om sammenhengene mellom skatte- og avgiftssatser og økonomien. For å forhindre dynamisk inkonsistens, vil mandatet måtte pålegge at beskatningen av skattegrunnlag som er uelastiske på kort sikt men mer elastiske på lang sikt, som realkapital, baseres på anslag for den langsiktige sammenhengen mellom skattesatsen og skattebasen. For eksempel kan tidshorizonten settes lik den økonomiske levetiden til investeringen, som jo uansett må estimeres for å komme frem til et mest mulig korrekt grunnlag for bedriftsbeskatningen.

For å fastlegge politikken må det i tillegg til det ovennevnte spesifiseres et provenykrav. Tre varianter av et slikt institusjonelt opplegg er mulig. I den første varianten er provenykravet bestemt av en kalkulasjon av hvilket skattenivå som er opprettholdbart på lang sikt. Dette vil være det mest vidtrekkende mandatet med hensyn til politisk uavhengighet. I den andre varianten går en ikke så langt. I stedet vedtas inntektskravet av Stortinget etter forslag fra regjeringen. Det kan skje år for år, men kan med fordel kombineres med mer langsiktige planer av for eksempel fireårig karakter. En kan også tenke seg at slike planer gjøres mer bindende i juridisk forstand. Ettårsregelen er en relikvie fra en tid som forlengst er svunnen. En moderne økonomi og forvaltning stiller mye sterkere krav til langsiktighet, og Stortinget tillater da også at staten forplikter seg på lengre sikt enn ett år, for eksempel ved opptak av langsiktig gjeld. En må anta at Stortinget i slike tilfeller forutsetter at forpliktelsene overholdes. Den tredje varianten kombinerer en av de to måtene å bestemme skattenivået på med en spesifisering av progressiviteten i skattesystemet. Avhengig av hvor uavhengig et slikt organ gjøres, kan dette fastsettes i forbindelse med behandlingen av offentlig sektors utgif-

⁴¹⁾ Det bør bemerkes at dette er noe mer vidtrekkende enn det Wyplosz (2002) ser for seg. Som vist i sitatet ovenfor omtaler den overordnede målsettingen som at gjeldsnivået skal være opprettholdbart, og angir to mulige operative spesifikasjoner: 1) Budsjettbalanse over en konjunktursyklus; 2) For land med høy gjeld eller store fremtidige forpliktelser, en bestemt reduksjon av gjeldsbyrden over et gitt antall år. Etter min mening stiller situasjonen seg noe annerledes for Norge på grunn av statens petroleumsformue.

⁴²⁾ Det er opplagt behov for nærmere utredning av mandatet til et eventuelt finanspolitisk råd, om en skal velge en norsk sentralbankmodell eller et konstitusjonelt uavhengig organ, om en ønsker et makroøkonomisk råd i stedet for separate organer for å unngå koordineringsproblemer mellom penge- og finanspolitikken (se Hylland 2000), hvordan langsiktige prognoser skal utarbeides og så videre. Av plasshensyn kan jeg ikke gå inn på disse spørsmålene, men Wyplosz (2002) drøfter de fleste av disse.

ter for det kommende budsjettåret eller nedfelles i mandatet. På mer detaljert nivå kan dette gjøres på flere ulike måter, hvorav den enkleste ville være å fastlegge nivået på grunnfradraget i inntektsskatten, med en flat sats på overskytende beløp.

De to første variantene innebærer en rendyrking av skattepolitikkenes rolle som allokeringssinstrument. De ville for eksempel rydde av veien alle politisk motiverte skatteutgifter og -sanksjoner. Den tredje gir den fordelingspolitiske rollen mer rom. Variant 1 og 2 utelukker imidlertid ikke at finanspolitikken benyttes i fordelingsøyemed. Fordelingspolitiske tiltak som gjelder dagens generasjoner vil kunne iverksettes på utgiftssiden gjennom ulike former for stønader. Det samme gjelder næringspolitiske tiltak i den grad de ikke er beskranket av Norges internasjonale forpliktelser. Variant 2 gir også muligheter for å omallokere mellom generasjoner utover det nivået som variant 1 tilsier.

Ingen av variantene kan garantere en stabil skattepolitikk i betydningen konstant over tid, men det er en umulighet i en verden i stadig forandring. Det er imidlertid grunn til å tro at politikken ville blitt mer forutsigbar fordi den ville i større grad bli forskånet for konsekvensene av politisk ustabilitet og skjermet for den evige politiske dragkampen mellom ulike interessegrupper om politikernes gunst. Hvorvidt dette er grunner gode nok til å gjennomføre et slikt radikalt tiltak, forblir imidlertid en politisk vurdering.

Referanser:

- Atkinson, P. og P. Van den Noord (2001): *Managing Public Expenditure: some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis*. Economics Department Working Papers No. 285, OECD.
- Barro, R.J. (1979): "On the Determination of the Public Debt." *Journal of Political Economy* 87: 940-971.
- Bayoumi, T. og B. Eichengreen (1995): "Restraining Yourself: the Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization." *IMF Staff Papers* 42: 32-48.
- Bazen, S. and E. Girardin: *France and the Maastricht Criteria: Fiscal Retrenchment and Labour Market Adjustment*. I D. Cobham og G. Zis (red.): *From EMS to EMU: 1979 to 1999 and beyond*. Macmillan Press, 1999.
- Bohn, H. og R.P. Inman (1996): "Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45: 13-76.
- Bradbury, J.C. og W.M. Crain (2001): "Legislative Organization and Government Spending: Cross-Country Evidence." *Journal of Public Economics* 82: 309-325.
- Brennan, G. og J.M. Buchanan: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, 1980.
- Buiter, W., G. Corsetti og N. Roubini (1993): "Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht." *Economic Policy* 57-100.
- Buti, M., D. Franco og H. Ongena (1998): "Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact." *Oxford Review of Economic Policy* 14: 81-97.
- Carlsen, F. (1992): „Bør petroleumsfondet grunnlovsfestes." *Norsk økonomisk tidsskrift* 106: 109-127.
- Chiorazzo, V. og L. Spaventa: *The Prodigal Son or a Confidence Trickster? How Italy got into the EMU*. I D. Cobham og G. Zis (red.): *From EMS to EMU: 1979 to 1999 and beyond*. Macmillan Press, 1999.
- De Haan, J., W. Moessen og B. Volerink: *Budgetary Procedures – Aspects and Changes: new Evidence for some European Countries*. I J.M. Poterba og J. Von Hagen (red.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.
- De Haan, J. og J. Sturm (1994): "Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community." *Public Choice* 80: 157-172.
- Edin, P. og H. Ohlsson (1991): "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects". *European Economic Review* 35: 1597-1603.
- Eichengreen, B.: *The Capital Levy in Theory and Practice*. In R. Dornbusch og M. Draghi (red.): *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge University Press, 1990.
- Eichengreen, B. og C. Wyplosz (1998): "The Stability Pact: more than a minor Nuisance?" *Economic Policy* 66-113.
- Espeli, H.: *Lobbyvirksomhet på Stortinget. Lange linjer og aktuelle perspektiver med vekt på næringsinteresser og næringspolitikk*. Tano Aschehoug, 1999.
- Feld, L.P. og G. Kirchgässner: *Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities*. I J.M. Poterba og J. Von Hagen (red.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.
- Feld, L.P. og G. Kirchgässner (2001a): "Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evi-

- dence from Swiss Municipalities." *Public Choice* 109: 347-370.
- Feld, L.P. og G. Kirchgässner (2001b): "The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-Making." *Economic Policy* 330-367.
- Ferejohn, J. og K. Krehbiel (1987): "The Budget Process and the Size of the Budget." *American Journal of Political Science* 31: 296-320
- Finansdepartementet (2000): Veileder, statlig budsjettarbeid.
- Gilligan, T.W. og J.G. Matsusaka (1995): "Deviations from Constituent Interests: the Role of Legislative Structure and Political Parties in the States." *Economic Inquiry* 33: 383-401.
- Gilligan, T.W. og J.G. Matsusaka (2001): "Fiscal Policy, Legislature Size, and Political Parties: Evidence from State and Local Governments in the First Half of the 20th Century." *National Tax Journal* 54: 57-82.
- Grilli, V., D. Masciandaro og G. Tabellini (1991): "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries." *Economic Policy* Nr. 6: 341-92.
- Hagen, R.J.: Finanspolitisk tvangstrøye eller keiserens nye klær? Reformen av Stortingets budsjettbehandling i lys av nyere teori og empiri. I Ø. Thøgersen (red.): *Økonomisk politikk i en turbulent verdensøkonomi*. Fagbokforlaget, 1999.
- Hagen, R.J. og G. Torsvik (2000): Global Economics and National Politics. Working paper 84/00, Foundation for Research in Economics and Business Administration.
- Hallerberg, M. og J. Von Hagen (1997): Sequencing and the Size of the Budget: a Reconsideration. Discussion Paper No. 1589, *Centre for Economic Policy Research*.
- Hallerberg, M. og J. Von Hagen (1999): Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union. I J.M. Poterba og J. Von Hagen (red.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.
- Hannesson, R.: *Investing for Sustainability. The Management of Mineral Wealth*. Kluwer, 2001.
- Helland, L. (2000): Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri. Rapport nr. 14, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Hylland, A.: Er uavhengig sentralbank udemokratisk? Betrakninger om pengepolitikk og folkestyre. I J.F. Qvigstad og Ø. Røisland (red.): *Perspektiver på pengepolitikken*. Gyldendal akademisk, 2000.
- Hylland, A.: Offentlige organer med delvis uavhengighet. I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. Gyldendal akademisk, 2001.
- IMF (2002): Kingdom of the Netherlands - Netherlands: Selected Issues. IMF Country Report No. 02/123.
- Joumard, I. og C. Giorno (2002): Enhancing the Effectiveness of Public Spending in Switzerland. Economics Department Working Paper No. 332, OECD.
- Kiewiet, D.R. og K. Szakaly (1996): "Constitutional Limitations on Borrowing: an Analysis of State Bonded Indebtedness." *Journal of Law, Economics, and Organization* 12: 62-97.
- Knight, B.G. (2000): "Supermajority Requirements for Tax Increases: Evidence from the States." *Journal of Public Economics* 76: 41-67.
- Kontopoulos, Y. og R. Perotti. Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries. I J.M. Poterba og J. Von Hagen (red.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.
- Lie, E.: Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken? I B.S. Tranøy og Ø. Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. Gyldendal akademisk, 2001.
- Lowry, R.C. og J.E. Alt (2001): "A Visible Hand? Bond Markets, Political Parties, Balance Budget Laws, and State Government Debt." *Economics and Politics* 13: 49-72.
- Matsusaka, J.G. (1995): "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years." *Quarterly Journal of Economics* 103: 587-623.
- Matsusaka, J.G. (2000): "Fiscal Effects of the Voter Initiative in the first Half of the Twentieth Century." *Journal of Law and Economics* 43: 619-650.
- Milesi-Ferretti, G.M. og E. Spolaore (1994): "How Cynical Can an Incumbent Be? Strategic Policy in a Model of Government Spending." *Journal of Public Economics* 55: 121-140.
- Moum, K. og I.S. Wold (2001): „Har Norge råd til folketrygden? Norges trygdepolitiske utfordring i et europeisk perspektiv." *Økonomiske analyser* (3): 36-49.
- Niskanen, W.: *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar, 1994.
- OECD (1995): Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management.
- Olson, M.: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1971.

- Peltzman, S. (1992): "Voters as Fiscal Conservatives." *Quarterly Journal of Economics* 107: 327-361.
- Perotti, R. og Y. Kontopoulos (2002): "Fragmented Fiscal Policy." *Journal of Public Economics* 86: 191-222.
- Persson, T. og L.E.O. Svensson (1989): "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences." *Quarterly Journal of Economics* 104: 325-345.
- Persson, T. og G. Tabellini: *Political Economics. Explaining Economic Policy*. MIT Press, 2000.
- Poterba, J.M.: Do Budget Rules Work? I A.J. Auerbach (red.): *Fiscal Policy. Lessons from Economic Research*. MIT Press, 1997.
- Poterba, J.M. og K.S. Rueben: State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market. I J.M. Poterba og J. Von Hagen (red.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.
- Poterba, J.M. og K.S. Rueben (2001): "Fiscal News, State Budget Rules, and Tax-Exempt Bond Yields." *Journal of Urban Economics* 50: 537-562.
- Preston, A.E. og C. Ichniowsky (1991): "A National Perspective on the Nature and Effects of the Local Property Tax Revolt, 1976-1986." *National Tax Journal* 44: 123-145.
- Rasch, B.E: Stortingsbeslutninger og demokrati. I K. Midgaard og B.E. Rasch (red.): *Demokrati – vilkår og virkninger*. Fagbokforlaget, 1998.
- Rasch, B.E.: Electoral Systems, Parliamentary Committees, and Party Discipline in a Comparative perspective. I S. Bowler, D.M. Farrell, and R.S. Katz (red.): *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio State University Press, 1999.
- Rasch, B.E. (2002): Mindretallsparlamentarisme, stabilitet og langsiktighet. Notat utarbeidet på oppdrag av skatteutvalget.
- Roubini, N. og J. Sachs (1989a): "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies." *European Economic Review* 33: 903-938.
- Roubini, N. og J. Sachs (1989b): "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries." *Economic Policy* Nr.8: 99-132.
- Scheel, H.H. (2001): „Skatteendringer siden 1992 - fakta og systembetragtninger." *Økonomisk forum* 55: 10-16.
- Skidmore, M. (1999): "Tax and Expenditure Limitations and the Fiscal Relationships between State and Local Governments." *Public Choice* 99: 77-102.
- Smith, E. (2000): Demokratiet i konstitusjonelle bånd? Rapport nr. 20, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003.
- Smith, E. (2002): "Generalitet", "delegasjon" og "uavhengige" forvaltningsorganer som bidrag til langsiktighet i skattepolitikken. Notat utarbeidet på oppdrag av skatteutvalget.
- SOU 2000: 61: Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen.
- SSB (2002): Økonomisk utsyn. *Økonomiske analyser* (1): 3-44.
- St. meld. nr. 29 (2000-2001): Retningslinjer for den økonomiske politikken.
- St. meld. nr. 30 (2000-2001): Langtidsprogrammet 2002-2005.
- St. meld. nr. 1 (2002-2003): Nasjonalbudsjettet 2003.
- Tabellini, G. og A. Alesina (1990): "Voting on the Budget Deficit." *American Economic Review* 80: 37-49.
- Velasco, A. A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. I J.M. Poterba og J. Von Hagen (red.): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.
- VGs nettside, 06.04.02: „60 mennesker får bro til 115 mill.”.
- Von Hagen, J. (1991): "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints." *Journal of Public Economics* 44: 199-210.
- Von Hagen, J., A.H. Hallett og R. Strauch (2001): Budgetary Consolidation in EMU. *Economic Papers* 148, European Commission.
- Von Hagen, J. og I. Harden (1996): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. Working Paper 96/78, International Monetary Fund.
- Von Hagen, J. og R. Strauch: Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria. I D. Cobham og G. Zis (red.): *From EMS to EMU: 1979 to 1999 and beyond*. Macmillan Press, 1999.
- Weingast, B., K. Shepsle og C. Johnsen (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neo-Classical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 89: 642-664.
- World Bank (2001): World Development Indicators on CD-rom 2001.
- Wyplosz, C.: Fiscal Policy: Institutions vs. Rules. 5 i SOU 2002: 16.

Vedlegg 5

Egenkapital og utenlandsk eierskap

En analyse basert på regnskapsstatistikken

Torbjørn Hægeland¹⁾ Statistisk sentralbyrå, 13. desember 2002

1 Innledning

Har utenlandskeide selskaper en annen sammensetning av egenkapital- og fremmedkapitalfinansiering enn norskeide selskaper? Dette spørsmålet er aktuelt i forbindelse en vurdering av bedriftsbeskatningen i Norge. Hvis normalavkastningen på egenkapital beskattes relativt hardere i Norge enn i andre land, og graden av kapitalmobilitet er tilstrekkelig stor, er det grunn til å anta at utenlandskeide selskaper alt annet likt vil ønske å ha en lavere egenkapitalandel enn norskeide selskaper. Dermed vil også *tilpasning* av overskudd gjennom f.eks. internprising og *disponeringen* av overskudd kunne variere med graden av utenlandsk eierskap. Dersom utenlandske eiere ønsker en lavere egenkapitalandel i selskapene de eier i Norge, vil slike selskaper alt annet likt ha et lavere overskudd og/eller dele ut en større andel av overskuddet i utbytte enn norskeide selskaper. I dette vedlegget presenteres en empirisk og økonometrisk analyse av dette spørsmålet. Datamaterialet er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk, og dekker årene fra 1993 til 1999.¹⁾

Resultatene gir ikke grunnlag for å trekke sterke konklusjoner om at utenlandskeide selskaper tilpasser seg *vesentlig* forskjellig fra norskeide selskaper. De viktigste funnene er likevel at utenlandskeide selskaper, alt annet likt, har en noe lavere egenkapitalandel, de har en noe høyere rentabilitet og de deler ut en mindre del av overskuddet i utbytte enn norskeide selskaper. Forskjellene er imidlertid relativt små. Det er også verd å merke seg at resultatene er sensitive overfor valg av spesifikasjon i den økonometriske modellen, og hvilke andre selskapskennetegn man betinger på. Selv om resultatene varierer noe, er en hovedkonklusjon om små forskjeller mellom norskeide og utenlandske selskaper robust overfor valg av spesifikasjon av modellen

¹⁾ Takk til Ådne Cappelen, Per Morten Holt, Jarle Møen og Hans Henrik Scheel for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

Notatet er disponert som følger. Avsnitt 2 gir en oversikt over datakildene som har blitt benyttet. I avsnitt 3 gis en oversikt over omfang og utvikling i utenlandsk eierskap siden 1994. I avsnitt 4 ses det nærmere på hvorvidt egenkapitalandelen varierer med utenlandsk eierskap, mens avsnitt 5 analyserer sammenhengen mellom eierskap og disponering av overskudd. I avsnitt 6 ser vi på sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og rentabilitet. I avsnitt 7 ser vi også på om det er en sammenheng mellom graden av utenlandsk eierskap og endringen i egenkapitalandelen innad i selskapene over tid. Avsnitt 8 gir en kort oppsummering av hovedfunnene.

2 Datamaterialet²⁾

Datamaterialet som benyttes i analysen er i hovedsak hentet fra Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk. Dette er en registerbasert statistikk som omfatter alle ikke-finansielle aksjeselskaper, og er tilgjengelig for perioden 1994 til 1999. Regnskapsstatistikken inneholder en rekke opplysninger hentet fra selskapenes årsregnskap, i tillegg til en del andre variable som næringsklassifisering, selskapssetting o.l. Spesielt viktig i denne analysen er at statistikken er påkoblet informasjon om utenlandsk eierskap (gjelder ikke 1993). Det relativt rike datamaterialet gjør det mulig å kontrollere for en rekke andre relevante faktorer når man analyserer sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og egenkapitalandel. Det er også mulig å se på hvorvidt denne sammenhengen varierer f.eks. mellom næringer. Ved å koble sammen statistikken for de ulike årene er det også mulig å studere hvorvidt sammenhengen har endret seg over tid.

Statistisk sentralbyrå har fra og med 1993 innhentet regnskapsdata for ikke-finansielle aksjeselskaper basert på foretakenes offisielle årsregnskaper innsendt til Regnskapsregisteret i Brønnøy-

²⁾ Se også <http://www.ssb.no/emner/10/regnaksje/>

sund. Regnskapene er tilrettelagt på elektronisk form av Creditinform AS, som Statistisk sentralbyrå kjøper dataene fra. Regnskapsstatistikken omfatter alle innsendingspliktige foretak som har sendt inn årsoppgjør på det tidspunktet Statistisk sentralbyrå innhenter data. Regnskap der det er avdekket alvorlige feil eller mangler i enten resultat- eller balanseposter, er ikke med i statistikken. Avviklingsregnskap er utelatt, da dette er regnskap som ikke er utarbeidet under forutsetning om videre drift og som dermed kan være lite sammenlignbare. Regnskapsstatistikken bygger på foretakenes offisielle årsoppgjør innsendt til regnskapsregisteret i Brønnøysund. De enkelte årsregnskapene er koblet sammen med opplysninger fra Enhetsregisteret i Brønnøysund og fra Statistisk sentralbyrås sentrale Bedrifts- og Foretaksregister. Årsregnskapene er videre koblet med opplysninger fra Sifonregisteret (Statistikk over internasjonale foretaksetableringer og næringsvirksomhet). Sifonregisteret gir blant annet informasjon om hvor stor andel av aksjekapitalen i selskapene som er eid av utlendinger. Antallet foretak i regnskapsstatistikken øker relativt sterkt fra år til år i den perioden vi ser på. Dette skyldes for det første at det blir stadig flere selskap, men det skyldes også at dekningsgraden til statistikken blir stadig bedre.

Næringsgrupperingen er i samsvar med revidert norsk Standard for næringsgruppering (SN94) som bygger på EUs næringsstandard NACE Rev. 1 og FNs næringsstandard ISIC Rev. 3. Foretak som driver virksomhet i flere bransjer, er prinsipielt gruppert etter den virksomhet som bidrar mest til foretakets samlede bearbeidingsverdi.

Spesifiseringsgraden i de ulike resultatregnskaps- og balanseoppstillingene varierer mellom de enkelte regnskapene. Selv om det i aksje- og regnskapslovgivningen er fastsatt en oppstillingsplan med spesifisering av poster, eksisterer det også en anledning til å slå sammen poster dersom dette

fører til et mer oversiktlig årsregnskap. Utover denne uensartethet i materialet kan det reelle innholdet i enkelte poster være ulikt alt etter hvilken type virksomhet foretaket driver. For foretak som ikke følger kalenderåret i sin regnskapsføring, er det regnskapet som er avsluttet i kalenderåret som er lagt til grunn for statistikken. Totaltallene i statistikken er sammenlignbare fra og med 1994 til og med 1998. På grunn av endringer i kontoplanen i forbindelse med overgangen til regnskapsloven av 1998, er det brudd i statistikken fra og med regnskapsåret 1999. Det er blant annet lagt til grunn ny standard for føring av ekstraordinære poster. Dette resulterer i noe forskjellig grensdragning mellom ordinære og ekstraordinære poster.

3 Omfanget av utenlandsk eierskap i Norge

Som en første oversikt over omfanget av utenlandsk eierskap, viser tabell 5.1 - 5.6 hvordan selskapene som omfattes av regnskapsstatistikken fordeler seg i forhold til utenlandsk eierskap, målt ved største utenlandske eierandel. Vi har klassifisert foretakene i 6 grupper etter hvor stor største utenlandske eierandel er (0, 1-24, 25-49, 50-74, 75-99 og 100 prosent). Videre har vi delt inn foretakene i kvintiler etter størrelsen på totale aktiva. (1. kvintil består dermed av de 20 prosent av foretakene som har minst totale aktiva, altså er i den nederste femdelen i størrelsesfordelingen, hvor størrelse måles med aktiva).

Tabell 5.1 viser at totalt 94,81 prosent av foretakene i regnskapsstatistikken i 1994 var helt norskeide. Andelen helt norskeide foretak var klart høyere blant de mindre foretakene: I første, andre og tredje kvintil var andelen helt norskeide foretak 98-99 prosent mens den var 96 prosent i

Tabell 5.1 Fordelingen av foretak etter størrelse og største utenlandske eierandel, prosent. 1994

Største utenlandske eierandel	Aktiva					Totalt
	1. kvintil	2. kvintil	3. kvintil	4. kvintil	5. kvintil	
0 pst.	99,25	98,8	98,04	95,63	82,35	94,81
1-24 pst.	0,07	0,06	0,16	0,38	3,51	0,84
25-49 pst.	0,1	0,11	0,24	0,49	1,17	0,42
50-74 pst.	0,13	0,16	0,22	0,44	1,19	0,43
75-99 pst.	0,07	0,07	0,16	0,32	1,03	0,33
100 pst.	0,37	0,81	1,19	2,72	10,75	3,17

fjerde kvintil. I femte kvintil, altså de tjue prosent av foretakene med størst aktiva, var 82 prosent helt norskeide. Tabell 5.1 viser også at det er færre foretak med største utenlandske eier mellom 1 og 99 prosent enn med 100 prosent utenlandsk eierandel. Hovedbudskapet fra tabell 5.1 er at utenlandske aksjonærer er sterkest konsentrert i større foretak (fjerde og særlig femte kvintil), og at de da oftest eier hele foretaket. Hvis ikke, eier de oftere en mindre andel (1-24 pro-

sent) enn en større (25-49, 50-74 eller 75-99 prosent).

Fordelingen av utenlandsk eierskap i forhold til største eierandel og størrelse på foretaket har vært svært stabilt på siste halvdel av 1990-tallet. Mønsteret fra 1994 finner vi igjen også for årene 1995-1999, se tabell 5.2 – 5.6. Det utenlandske eierskapet er sterkest konsentrert i større selskaper, med enten en minoritetsandel eller 100 prosents eierskap. Det samme mønsteret gjør seg gjeldende også når vi

Tabell 5.2 Fordelingen av foretak etter størrelse og største utenlandske eierandel, prosent. 1995

Største utenlandske eierandel	Aktiva					Totalt
	1. kvintil	2. kvintil	3. kvintil	4. kvintil	5. kvintil	
0 pst.	99,14	98,5	97,52	95,51	82,64	94,66
1-24 pst.	0,09	0,13	0,49	0,52	4,13	1,07
25-49 pst.	0,15	0,17	0,27	0,54	1,22	0,47
50-74 pst.	0,17	0,22	0,34	0,47	1,12	0,46
75-99 pst.	0,06	0,04	0,13	0,29	0,93	0,29
100 pst.	0,39	0,94	1,25	2,68	9,96	3,04

Tabell 5.3 Fordelingen av foretak etter størrelse og største utenlandske eierandel, prosent. 1996

Største utenlandske eierandel	Aktiva					Totalt
	1. kvintil	2. kvintil	3. kvintil	4. kvintil	5. kvintil	
0 pst.	99,06	98,49	97,11	95,21	82,11	94,4
1-24 pst.	0,12	0,29	0,69	0,63	4,66	1,28
25-49 pst.	0,18	0,15	0,32	0,63	1,45	0,55
50-74 pst.	0,15	0,2	0,34	0,48	1,11	0,46
75-99 pst.	0,03	0,04	0,14	0,21	0,85	0,25
100 pst.	0,47	0,83	1,41	2,82	9,82	3,07

Tabell 5.4 Fordelingen av foretak etter størrelse og største utenlandske eierandel, prosent. 1997

Største utenlandske eierandel	Aktiva					Totalt
	1. kvintil	2. kvintil	3. kvintil	4. kvintil	5. kvintil	
0 pst.	99,11	98,5	97,83	95,42	82,09	94,59
1-24 pst.	0,07	0,26	0,28	0,79	5,17	1,32
25-49 pst.	0,16	0,23	0,34	0,58	1,46	0,55
50-74 pst.	0,21	0,24	0,3	0,48	0,94	0,43
75-99 pst.	0,03	0,05	0,13	0,23	0,88	0,27
100 pst.	0,41	0,72	1,11	2,5	9,46	2,84

kategoriene. Fordelingen har vært ganske stabil over tid, men det er verd å merke seg at andelen aktiva i heleide utenlandske foretak reduseres markert fra 1994 til 1995, og at andelen aktiva i foretak med største utenlandske eierandel mellom 1 og 24 prosent øker over tid. Det er imidlertid ikke helt opplagt at dette representerer strukturelle endringer i eierskapet i norsk næringsliv. Antallet foretak i regnskapsstatistikken øker relativt sterkt fra år til år i den perioden vi ser på. Dette skyldes for det første at det blir stadig flere selskap, men det skyldes også at dekningsgraden til statistikken blir stadig bedre. Blant foretak som forekommer i statistikken for første gang, er det ikke trivielt å skille mellom genuint nye selskap og selskap som bare er nye i statistikken. Men hvis vi antar at den første effekten dominerer, kan vi tolke tallene i tabellen som at de representerer strukturelle trekk.

Tabell 5.8 gir en oversikt over fordelingen av foretakenes egenkapital etter graden av utenlandsk eierskap. Mønsteret er i stor grad tilsvarende det vi finner i tabell 5.7.

Det er også interessant å se på hvordan utenlandsk eierskap varierer mellom næringer i statistikken. Tabell 5.9 viser andelen av foretak med ulik utenlandsk eierandel innenfor de enkelte næringsgrupper i 1999. Den viser at mange næringer har lite eller ikke noe innslag av utenlandsk eierskap, mens oljesektoren (utvinning av energiråstoffer) peker seg ut med en høy andel bedrifter med utenlandsk eierskap.

Tabell 5.8 Fordeling av egenkapital etter grad av utenlandsk eierskap

Største utenlandske eierandel	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0	49,37	42,36	34,23	43,00	52,93	50,11
1-24	32,09	42,32	50,42	40,32	32,67	32,18
25-49	1,33	2,19	2,28	2,97	1,89	3,15
51-74	1,56	1,23	1,20	0,82	1,55	1,16
75-99	0,98	0,88	0,62	0,65	0,43	1,69
100	14,68	11,01	11,25	12,24	10,52	11,71

Tabell 5.9 Fordeling av utenlandsk eierskap etter næring. 1999

	Største utenlandske eierandel, prosent					
	0	1-24	25-49	50-74	75-99	100
Jord- og skogbruk	98,30	1,46	0,24	0,00	0,00	0,00
Fiske	97,60	1,44	0,00	0,64	0,00	0,32
Utvinning av energiråstoffer	47,47	15,15	3,03	3,03	6,06	25,25
Annen bergverksdrift	92,04	0,00	1,49	1,00	1,00	4,48
Industri	91,47	3,48	0,56	0,40	0,51	3,58
Kraft- og vannforsyning	91,91	3,83	0,85	0,43	0,00	2,98
Bygg- og anlegg	98,81	0,21	0,12	0,07	0,01	0,77
Varehandel	93,38	0,61	0,52	0,48	0,35	4,66
Hotell/restaurant	96,45	2,79	0,09	0,13	0,04	0,49
Transport/kommunikasjon	93,80	1,75	0,96	0,62	0,31	2,57
Eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting	95,41	1,42	0,56	0,38	0,22	2,01
Offentlig forvaltning	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Undervisning	98,32	0,56	0,00	0,00	0,00	1,12
Helse- og sosialtjenester	98,94	0,48	0,15	0,10	0,00	0,34
Andre sosiale og personlige tjenester	96,54	1,68	0,31	0,37	0,10	1,00

4 Hvordan varierer egenkapitalandelen med utenlandsk eierskap?

Etter den mer summariske oversikten i avsnitt 3, presenterer vi i dette avsnittet en økonometrisk analyse av sammenhengen mellom selskapenes egenkapitalandel og utenlandsk eierskap. Mens alle foretak som inngår i statistikken ligger til grunn for oversiktene i avsnitt 3, har vi i den økonometriske analysen valgt å begrense utvalget noe. Mange av foretakene i statistikken er ikke aktive selskap, mange har verken driftsinntekter, egenkapital eller ansatte. Vi har derfor valgt å sette som krav for et en selskapsobservasjon skal inkluderes i utvalget at selskapet har strengt positive verdier for egenkapital, aktiva, driftsinntekter og ansatte. I tillegg har vi ekskludert observasjoner med totalkapitalrentabilitet lavere enn -100 prosent eller høyere enn 100 prosent. Valget av utvalgskriterier kan selvsagt diskuteres. Vi har imidlertid eksperimentert med ulike utvalgskriterier, og det viser seg at resultatene ikke er svært sensitive i forhold til dette.

Vi presenterer resultater med flere ulike spesifikasjoner av regresjonsmodellen. Spesifikasjonene varierer for det første i forhold til om utenlandsk eierskap (hele tiden målt som største utenlandske eierandel) spesifiseres som en kontinuerlig variabel eller inkluderes som et sett av dummyvariable som representerer ulike intervaller. Fordelen med den førstnevnte spesifikasjonen er selvsagt at den gir ett enkelt estimat for sammenhengen mellom egenkapitalandel og utenlandsk eierskap. Det er likevel grunn til å tro at dette kan gi et misvisende bilde. I forhold til beslutninger som har betydning for egenkapitalandelen, f.eks. hvor mye man skal dele ut i utbytte, kan det selvsagt være av stor betydning hvem som har aksjemajoriteten eller eier hele selskapet. Dersom det er slik at utenlandske eiere ønsker å tilpasse seg annerledes enn norske eiere, vil en endring fra 10 til 20 prosent i utenlandsk eierandel trolig ha mindre å si enn en endring fra 45 til

55 prosent eller fra 90 til 100 prosent. For det andre varierer spesifikasjonene i forhold til om de tillater at sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og egenkapital varierer med størrelsen på bedriften, målt med størrelsen på totale aktiva (i kvintiler). Årsaken til dette er først og fremst at selv om hvert selskap kan ses på som en enkelt beslutningstaker, og at både små og store selskap dermed er like viktige når det gjelder å kaste lys over eventuelle insentiver for utenlandske eiere til å trekke kapital ut av selskapet (landet), er en eventuell sammenheng mellom eierskap og egenkapital blant store bedrifter substansielt sett viktigere enn blant små bedrifter. I den grad denne sammenhengen varierer med selskapsstørrelse, er det derfor viktig å åpne for dette i regresjonene.

I tillegg til utenlandsk eierskap inkluderer vi også i regresjonslikningen andre variable som kan tenkes å henge sammen med selskapenes egenkapitalandel, slik som indikatorer for bedriftsstørrelse (aktiva, driftsinntekter og antall ansatte, alle inndelt i kvintiler), totalkapitalrentabilitet i inneværende og foregående år, dummyvariable for næring på to-siffer NACE nivå, indikatorer for foretakstype (hvorvidt foretaket er en del av et konsern og om det i så fall er et morselskap eller et datterselskap) samt dummyvariable for fylke. Av plasshensyn presenteres ikke resultatene for disse variablene i tabellene nedenfor. Som nevnt innledningsvis, er det verd å merke seg at den estimerte sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og egenkapitalandel er sensitiv overfor hvilke andre variable som inkluderes i analysen, dvs. hvilke andre effekter det kontrolleres for. Imidlertid er de estimerte forskjellene mellom utenlandskeide og norskeide selskaper moderate uansett modellspesifikasjon. Resultatene som presenteres representerer den foretrukne spesifikasjonen.

Regresjonene utføres separat for hvert enkelt år i perioden 1994-1999.

Tabell 5.10 viser resultatene fra regresjoner hvor utenlandsk eierandel inkluderes som en kontinuerlig variabel. De indikerer en negativ sammen-

Tabell 5.10 Sammenheng mellom egenkapitalandel og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel	-0,03 (0,01)	-0,07 (0,01)	-0,03 (0,01)	-0,08 (0,01)	-0,07 (0,01)	-0,07 (0,01)
Antall obs.	26066	34384	34923	38814	40376	39672
Andel forklart varians (R ²)	0,15	0,15	0,14	0,13	0,14	0,15

Standardavvik i parentes

Tabell 5.11 Sammenheng mellom egenkapitalandel og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel med interaksjon med størrelse

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel	0,05	0,05	0,06	-0,06	-0,10	-0,06
*Aktiva 1. kvintil	(0,04)	(0,03)	(0,03)	(0,03)	(0,03)	(0,03)
Utl.andel	0,01	-0,03	0,05	-0,06	-0,06	-0,06
*Aktiva 2. kvintil	(0,03)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,03)	(0,03)
Utl.andel	-0,01	-0,04	-0,03	-0,12	-0,03	-0,02
*Aktiva 3. kvintil	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Utl.andel	0,03	-0,05	0,02	-0,04	-0,06	-0,06
*Aktiva 4. kvintil	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Utl.andel	-0,05	-0,08	-0,04	-0,09	-0,07	-0,08
*Aktiva 5. kvintil	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Antall obs.	26066	34384	34923	38814	40376	39672
Andel forklart varians (R ²)	0,15	0,15	0,15	0,13	0,14	0,15

Standardavvik i parentes

heng mellom utenlandsk eierandel og egenkapitalandel. En kausal tolkning av estimatet for 1998 sier at en økning i største utenlandske eierandel på ett prosentpoeng gir en reduksjon av egenkapitalandelen på 0,07 prosentpoeng, alt annet likt. Et helt utenlandskeid selskap er dermed estimert å ha sju prosentpoeng lavere egenkapitalandel enn et fullstendig norskeid selskap. Estimaten varierer noe fra år til år, men det er ingen veldig klar trend å spore. Estimaten er statistisk signifikante for alle årene.

I tabell 5.11 tillates effekten av utenlandsk eierskap å variere med selskapsstørrelse. Som tabellen viser, er det visse forskjeller mellom de ulike størrelseskategoriene. For de største selskapene (5. kvintil) er sammenhengen stabil og negativ, mens den varierer noe mer for de mindre selskapene. For de minste selskapene (1. kvintil) er den estimerte sammenhengen positiv - om enn statis-

tisk ikke-signifikant - for de første årene. For 1997, 1998 og 1999 er det imidlertid ingen klar forskjell mellom de ulike størrelseskategoriene.

I tabell 5.12 erstattes den kontinuerlige variabelen for utenlandsk eierskap med dummyvariable for ulike intervaller. Referansekategori er selskap hvor største utenlandske eierandeler er mindre enn 10 prosent (Vi har også eksperimentert med andre inndelinger, men resultatene påvirkes lite av dette). Tolkningen av tallene i tabellene med dummiespesifikasjon er slik: I 1999 hadde et selskap med 100 prosent utenlandsk eierskap en egenkapitalandel som var 7,94 prosentpoeng lavere enn et foretak med største utenlandske eierandel lavere enn 10 prosent, alt annet likt. Resultatene er noe sprikende, spesielt fremstår 1996 som et år med svært små forskjeller i egenkapitalandelen mellom norskeide og utenlandskeide selskaper. Likevel er det to interessante trekk ved resultatene. Det første

Tabell 5.12 Sammenheng mellom egenkapitalandel og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som dummyvariable

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel	-5,35	-4,31	1,16	-7,20	-4,78	-3,77
10-49 pst	(1,83)	(1,52)	(1,49)	(1,36)	(1,33)	(1,29)
Utl.andel	-6,59	-9,46	-3,51	-11,77	-7,82	-8,34
50-99 pst	(1,85)	(1,63)	(1,74)	(1,52)	(1,46)	(1,45)
Utl.andel	-5,27	-7,92	-1,21	-9,97	-7,54	-7,94
100 pst	(1,50)	(1,30)	(1,38)	(1,16)	(1,10)	(1,07)
Antall obs.	26066	34384	34923	38814	40376	39672
Andel forklart varians (R ²)	0,15	0,15	0,14	0,13	0,14	0,15

Standardavvik i parentes

er at også en relativt lav utenlandsk eierandel ser ut til å gå sammen med en lavere egenkapitalandel. For det andre har aksjemajoritet betydning. For et flertall av årene er det markerte forskjeller mellom foretakene som har en utenlandsk eierandel henholdsvis over og under 50 prosent. Det bør likevel påpekes at disse forskjellen ikke alltid er statistisk signifikante.

Vi har i tillegg estimert en enda mer detaljert spesifisering, hvor eierskap er modellert ved dummyvariable og effektene tillates å variere med størrelse på selskapet. Resultatene reflekterer i stor grad det samme som vi allerede har presentert ovenfor: Det synes å være en negativ sammenheng mellom utenlandsk eierskap og egenkapitalandel som gjelder for både små og store eierandeler, med en viss tilleggseffekt av aksjemajoritet. I tillegg er det sterkere og mer presist estimerte sammenhenger for større foretak.

I tillegg til analysene presentert ovenfor som omfatter alle næringer i regnskapsstatistikken, har vi også gjennomført analysen for undergrupper av næringer og enkelt næringer. Når det gjelder oljeutvinning, kan man i utgangspunktet tenke seg at denne næringen er så spesiell at den i for stor grad vil påvirke resultatene presentert ovenfor. Vi har derfor utført tilsvarende analyser for alle næringer eksklusive oljeutvinning. Forskjellene i resultater viste seg å være neglisjerbare. Vi har også utført analysene separat for industri og tjenesteytende næringer. Vi finner en noe sterkere sammenheng mellom egenkapitalandel og utenlandsk eierskap i tjenesteytende næringer. Ellers er resultatene kvalitativt sett tilsvarende de som er presentert i tabellene 5.10, 5.11 og 5.12.

5 Hvordan varierer utbytteandelen med utenlandsk eierskap?

I forrige avsnitt fant vi at selskaper med høy utenlandsk eierandel tenderer til å ha en noe lavere egenkapitalandel, "alt" annet likt. Dersom dette re-

flekterer en villet tilpasning, er det grunn til å tro at dette hadde gitt seg utslag i handlinger som har til hensikt å oppnå den ønskede tilpasningen av egenkapitalandelen. En mulig måte å påvirke egenkapitalandelen på er gjennom disponering av årsoverskuddet. Utbytte representerer en viktig kanal for å ta kapital ut av et selskap, og dersom eierne i utenlandske selskaper ønsker en lavere egenkapitalandel enn norske selskaper vil en vente å finne at de, igjen alt annet likt, ønsker å ta ut et høyere utbytte. I dette avsnittet ser vi derfor nærmere på hvorvidt utenlandske selskaper tar ut en høyere andel av årsoverskuddet i utbytte. Et annet viktig virkemiddel er selvsagt påvirkning av selve årsoverskuddet, f.eks. gjennom internprising. Vi kommer tilbake til dette i avsnitt 6.

Som avhengig variabel i denne analysen benytter vi utbytteandel, som vi definerer som utbytte relativt til resultat etter skatt. En utbytteandel på 100 tilsvarer da at selskapet deler ut hele årsoverskuddet som utbytte. I regresjonene har vi inkludert observasjoner med utbytteandel mellom null og 400, men resultatene er robuste overfor endringer i dette kriteriet. Spesifikasjonene for øvrig er som i avsnitt 4: I tillegg til utenlandsk eierskap inkluderer vi også i regresjonslikningen indikatorer for bedriftsstørrelse (aktiva, driftsinntekter og antall ansatte, alle inndelt i kvintiler), total kapitalrentabilitet i inneværende og foregående år, dummyvariable for næring på to-siffer NACE nivå, indikatorer for foretakstype (hvorvidt foretaket er en del av et konsern og om det i så fall er et morselskap eller et datterselskap) samt dummyvariable for fylke. Av plasshensyn presenteres ikke resultatene for disse variablene i tabellene nedenfor.

Hovedbildet er fra resultatene som presenteres nedenfor er at vi finner en negativ sammenheng mellom utenlandsk eierskap og utbytteandel, men at den ikke er like klar som mellom utenlandsk eierskap og egenkapitalandel.

Tabell 5.13 viser resultatene fra regresjoner hvor utenlandsk eierandel inkluderes som en kontinuerlig variabel. De indikerer, bortsett fra for 1996,

Tabell 5.13 Sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel	-0,12 (0,03)	-0,08 (0,03)	0,05 (0,02)	-0,03 (0,02)	-0,06 (0,03)	-0,06 (0,03)
Antall obs.	25181	33171	34071	37802	39219	38162
Andel forklart varians (R ²)	0,10	0,10	0,12	0,13	0,13	0,11

Standardavvik i parentes

Tabell 5.14 Sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel med interaksjon med størrelse

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel						
*Aktiva 1. kvintil	-0,25 (0,10)	-0,15 (0,08)	-0,06 (0,07)	-0,13 (0,07)	-0,15 (0,08)	-0,13 (0,09)
Utl.andel						
*Aktiva 2. kvintil	-0,33 (0,08)	-0,24 (0,06)	-0,08 (0,05)	-0,15 (0,05)	-0,27 (0,07)	-0,28 (0,07)
Utl.andel						
*Aktiva 3. kvintil	-0,27 (0,07)	-0,21 (0,05)	-0,08 (0,05)	-0,15 (0,05)	-0,28 (0,06)	-0,18 (0,06)
Utl.andel						
*Aktiva 4. kvintil	-0,27 (0,05)	-0,16 (0,04)	-0,05 (0,04)	-0,12 (0,04)	-0,08 (0,04)	-0,18 (0,05)
Utl.andel						
*Aktiva 5. kvintil	-0,06 (0,04)	-0,04 (0,03)	0,09 (0,03)	0,01 (0,02)	-0,03 (0,03)	-0,01 (0,03)
Antall obs.	25181	33171	34071	37802	39219	38162
Andel forklart varians (R ²)	0,10	0,10	0,12	0,13	0,13	0,11

Standardavvik i parentes

en svak negativ sammenheng mellom utenlandsk eierandel og utbytteandel, og det kan se ut som om denne sammenhengen blir noe svakere over tid. Det kan med andre ord se ut som om utenlandsk-eide selskaper alt annet likt deler ut mindre utbytte enn norskeide selskaper. Tolkningen av estimatet for 1999 er at et helt utenlandskeid selskap alt annet likt vil dele ut seks prosent mindre av sitt årsresultat i utbytte enn et fullstendig norskeid selskap.

I tabell 5.14 ser vi på hvorvidt den estimerte sammenhengen mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap varierer med størrelse på foretaket. Vi finner en sterkere negativ sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap for

foretak av liten og middels størrelse, f.eks. impliserer estimatene at et helt utenlandskeid selskap av middels størrelse (i tredje kvintil i fordelingen av aktiva) deler ut 18 prosent mindre av sitt årsresultat i utbytte enn et helt norskeid selskap. Sammenhengen er svakere og til dels statistisk insignifikant for de største foretakene.

I tabell 5.15 presenteres resultatene fra regresjoner hvor utenlandsk eierskap inkluderes som dummyvariable for ulike eierskapsintervaller. Tolkningen av tallene i tabellen er slik at f.eks. et selskap med største utenlandske eierandel på mellom 50 og 99 prosent i 1999 delte ut om lag 3 prosent mindre av årsoverskuddet i utbytte enn et

Tabell 5.15 Sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som dummyvariable

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel						
10-49 pst	-11,25 (4,84)	-9,16 (6,53)	1,76 (8,51)	-9,17 (10,97)	-0,08 (8,08)	-0,58 (7,26)
Utl.andel						
50-99 pst	-17,52 (4,90)	-17,66 (6,67)	6,08 (8,74)	-11,31 (11,05)	-3,44 (8,23)	-2,99 (7,49)
Utl.andel 100 pst	-14,12 (3,97)	-13,11 (6,24)	6,62 (8,43)	-10,72 (10,85)	-5,06 (7,86)	-6,14 (6,95)
Antall obs.	25181	33171	34071	37802	39219	38162
Andel forklart varians (R ²)	0,10	0,10	0,12	0,13	0,13	0,11

Standardavvik i parentes

selskap med største utenlandske eierandel lavere enn ti prosent. Hovedinntrykket fra tabell 5.15 er imidlertid at estimatene spriker mer og har større standardavvik. I mange tilfeller er de statistisk ikke-signifikante.

Vi har også her gjennomført analysen for enkelt-næringer og undergrupper av næringer, på samme måte som i avsnitt 5. I motsetning til hva vi finner for alle næringer under ett, finner vi en svakt positiv sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap i *industrien*, særlig for de seneste årene som omfattes av analysen. For *tenesteytende næringer* finner vi det motsatte, dvs. en negativ sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap. Estimaterne for enkeltnæringer er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet.

6 Hvordan varierer rentabiliteten med utenlandsk eierskap?

I forrige avsnitt så vi på en mulig kanal for å påvirke egenkapitalandelen i ønsket retning, nemlig disponering av årsoverskuddet gjennom utbytte. Stort sett fant vi en negativ sammenheng mellom utbytteandel og utenlandsk eierskap, og dermed ingen støtte for en hypotese om at utenlandske selskaper tar ut en større andel av overskuddet i utbytte for å tilpasse seg med en lavere egenkapitalandel enn norske selskaper. Det finnes imidlertid flere måter å oppnå dette på. En mulighet er internprising. Dersom et utenlandskeid selskap ønsker en lavere egenkapitalandel, kan den justere prisene på konserninterne transaksjoner på en slik måte at resultatet i den norske "datteren" blir lavere. Dette vil da gi seg utslag i et lavere resultat i bedriften.

I dette avsnittet ser vi litt nærmere på om vi finner klare spor av slik atferd i datamaterialet, ved å analysere sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og total kapitalrentabilitet (definert som driftsresultat pluss finansinntekter, som andel av totale aktiva). Modellspesifikasjonen er som i avsnitt 4 og 5, bortsett fra at rentabilitet ikke er inkludert som

forklaringsvariabel: I tillegg til utenlandsk eierskap inkluderer vi også i regresjonslikningen indikatorer for bedriftsstørrelse (aktiva, driftsinntekter og antall ansatte, alle inndelt i kvintiler), total kapitalrentabilitet i inneværende og foregående år, dummyvariable for næring på to-siffer NACE nivå, indikatorer for foretakstype (hvorvidt foretaket er en del av et konsern og om det i så fall er et morselskap eller et datterselskap) samt dummyvariable for fylke. Av plasshensyn presenteres ikke resultatene for disse variablene i tabellene nedenfor.

Tabellene 5.16 – 5.18 viser resultatene fra disse analysene etter samme oppsett som i avsnitt 4 og 5. De gir ingen støtte til en hypotese om at utenlandskeid bedrifter systematisk har en lavere rentabilitet, som i sin tur kunne skyldes konserninterne transaksjoner med formål å ta ut egenkapital av selskapet. Tvert imot, vi finner en svakt positiv sammenheng mellom utenlandsk eierskap og rentabilitet. Estimaterne i tabell 5.16 sier at et fullstendig utenlandskeid selskap i 1999 hadde tre prosentpoeng høyere rentabilitet enn et helt norsk eid selskap. Resultatene er rimelig stabile fra år til år. I tabell 5.17 tillates sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og rentabilitet å variere med størrelsen på selskapet, målt i aktiva. Estimaterne viser liten forskjell mellom store og små selskaper når det gjelder sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og rentabilitet. Også tabell 5.18, hvor estimatene viser forskjeller i rentabilitet for selskap med største utenlandske eierandel på henholdsvis 10-49 prosent, 50-99 prosent og 100 prosent relativt til selskaper med største utenlandske eierandel under 10 prosent, viser samme mønster: Rentabiliteten er moderat høyere i selskap med innslag av utenlandsk eierskap, og, det er en tendens til at de selskapene med høyest utenlandsk eierskap har den høyeste rentabiliteten.

Ser vi på enkeltnæringer, finner vi mye av det samme mønsteret som i analysen for alle næringer under ett presentert ovenfor. Det er en positiv sammenheng mellom største utenlandske eierandel og rentabilitet også innad i enkeltnæringer.

Tabell 5.16 Sammenheng mellom rentabilitet og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel	0,03 (0,01)	0,01 (0,01)	0,01 (0,01)	0,02 (0,01)	0,04 (0,01)	0,03 (0,01)
Antall obs.	26053	34358	34875	38757	40329	39656
Andelforklart varians (R ²)	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03

Standardavvik i parentes

Tabell 5.17 Sammenheng mellom rentabilitet og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som kontinuert variabel med interaksjon med størrelse

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel*Aktiva	0,06	0,01	0,04	0,04	0,02	0,02
1. kvintil	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Utl.andel*Aktiva	0,02	-0,01	-0,03	-0,03	0,00	0,01
2. kvintil	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Utl.andel*Aktiva	0,02	-0,02	-0,05	-0,02	0,02	-0,01
3. kvintil	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)
Utl.andel*Aktiva	0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,01	0,01
4. kvintil	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Utl.andel*Aktiva	0,03	0,02	0,02	0,03	0,05	0,03
5. kvintil	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Antall obs.	26053	34358	34875	38757	40329	39656
Andel forklart varians (R ²)	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03

Standardavvik i parentes

Tabell 5.18 Sammenheng mellom rentabilitet og utenlandsk eierskap. Eierskap inkludert som dummyvariable

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Utl.andel	3,38	1,27	1,64	-0,62	0,01	1,94
10-49 pst	(1,27)	(1,09)	(1,07)	(1,00)	(0,98)	(0,95)
Utl.andel	3,33	2,52	0,85	0,46	2,09	0,56
50-99 pst	(1,28)	(1,17)	(1,26)	(1,12)	(1,07)	(1,07)
Utl.andel 100	3,60	1,77	1,51	1,02	3,58	3,03
pst	(1,04)	(0,93)	(1,00)	(0,85)	(0,81)	(0,79)
Antall obs.	26053	34358	34875	38757	40329	39656
Andel forklart varians (R ²)	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03

Standardavvik i parentes

Estimatene er stort sett av samme størrelsesorden som i tabell 5.16 – 5.18, men sammenhengen synes å være noe sterkere i tjenesteytende næringer enn i andre næringer.

7 Utenlandsk eierskap og endringer i egenkapitalandel 1993-1999

Hittil har vi studert forskjeller mellom selskaper innenfor enkeltår, og sett på sammenhenger mellom utenlandsk eierskap og egenkapitalandel, utbyttepraksis og rentabilitet. Avslutningsvis vil vi se endringer over tid i egenkapitalandelen innenfor enkeltstående selskaper og sammenhengen med graden av utenlandsk eierskap på et subsample av selskaper, de som finnes i regnskapsstatistikken for alle årene 1993 til 1999, og analysere hvorvidt det er noen sammenheng mellom utviklingen i egen-

kapitalandel i denne perioden og graden av utenlandsk eierskap. Det bør påpekes at dette utvalget ikke nødvendigvis er representativt. Selskapene i statistikken er identifisert med sitt organisasjonsnummer. Oppkjøp, eierskifter, fusjoner og andre reorganiseringer fører ofte til endringer i selskapsstruktur og endrede organisasjonsnumre, og det er derfor i mange tilfeller langt fra trivielt å følge "en klump med kapital" over tid. Men for de selskapene som vi observerer i alle årene er det i prinsippet mulig, selv om disse også kan ha vært gjenstand for omstruktureringer som for eksempel utskilling av visse aktiviteter i egne selskaper. I analysen kontrollerer vi for de samme variablene som i de foregående avsnittene, slik som indikatorer for bedriftsstørrelse (aktiva, driftsinntekter og antall ansatte, alle inndelt i kvintiler), dummyvariable for næring på to-siffer NACE nivå, indikatorer for foretakstype (hvorvidt foretaket er en del av et

konsern og om det i så fall er et morselskap eller et datterselskap) samt dummyvariable for fylke. I tillegg inkluderer vi mål på rentabiliteten i alle årene i perioden 1993-1999 i modellen.

Tabell 5.19 – 5.21 presenterer resultatene fra analysen. Vi ser i tabell 5.19 at selskap med høy utenlandsk eierandel i 1999 har hatt en negativ utvikling i egenkapitalandelen i perioden 1993-1999 relativt til norskeide selskaper. Et selskap som var helt utenlandskeid i 1999 har hatt en reduksjon i egenkapitalandelen fra 1993 til 1999 på seks prosentpoeng i forhold til et helt norskeid selskap. Tabell 5.20 viser at forskjellen i utvikling i egenkapitalandel i forhold til norskeide selskap er sterkest for selskap som er helt utenlandskeid, men også selskap med største utenlandske eierandel mellom 10 og 49 prosent har hatt en negativ utvikling i egenkapitalandelen gjennom perioden relativt til selskaper med største utenlandske eierandel mindre enn ti prosent. Tabell 5.21 viser at den negative sammenhengen mellom utenlandsk eierskap og endringer i egenkapitalandel i stor grad gjelder store selskaper (aktiva i fjerde og femte kvartil). For de minste selskapene er den estimerte sammenhengen motsatt, men ikke statistisk signifikant.

Tabell 5.19 Sammenheng mellom endringer i egenkapital 1993-99 og utenlandsk eierskap i 1999. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel

Utl.andel	-0,07 (0,02)
Antall obs.	8616
Andel forklart varians (R ²)	0,02

Standardavvik i parentes

Tabell 5.20 Sammenheng mellom endringer i egenkapital 1993-99 og utenlandsk eierskap i 1999. Eierskap inkludert som dummyvariable

Utl.andel 10-49 pst	-0,09 (2,42)
Utl.andel 50-99 pst	-0,64 (2,69)
Utl.andel 100 pst	-6,39 (1,94)
Antall obs.	8616
Andel forklart varians (R ²)	0,02

Standardavvik i parentes

Tabell 5.21 Sammenheng mellom endringer i egenkapital 1993-99 og utenlandsk eierskap i 1999. Eierskap inkludert som kontinuerlig variabel med interaksjon med størrelse

Utl.andel*Aktiva 1. kvartil	-0,04 (0,10)
Utl.andel*Aktiva 2. kvartil	0,05 (0,05)
Utl.andel*Aktiva 3. kvartil	0,01 (0,04)
Utl.andel*Aktiva 4. kvartil	-0,09 (0,02)
Utl.andel*Aktiva 5. kvartil	-0,07 (0,02)
Antall obs.	8616
Andel forklart varians (R ²)	0,02

Standardavvik i parentes

Vi har også sett på hvorvidt det er noen sammenheng mellom *endringer* i utenlandsk eierandel i perioden 1994-1999 og endringer i egenkapitalandel i perioden 1993-1999. Resultatene som er presentert i tabell 5.22, viser at den estimerte sammenhengen er positiv: Et selskap som gikk fra å være helt norskeid til å være helt utenlandskeid i løpet av perioden 1994-1999, fikk alt annet likt en økning i egenkapitalandelen på fire prosentpoeng i forhold til et selskap hvor andelen utenlandsk eierskap holdt seg konstant. Dette står i kontrast til resultatene i avsnitt 4. Det er imidlertid verd å merke seg at blant selskapene i utvalget som er med i denne regresjonen (observert med samme organisasjonsnummer i hele perioden) er det svært få bedrifter som *endrer* sin utenlandske eierandel. Dette tyder på at endringer i utenlandsk eierskap ofte går hånd i hånd med endringer i selskapsstruktur og endringer i organisasjonsnummer, noe som gjør det vanskelig å følge kapitalen over tid. Estimeringer ved hjelp av innen-selskapsvariasjon

Tabell 5.22 Sammenheng mellom endringer i egenkapital 1993-99 og endringer i utenlandsk eierskap i 1994-1999. Endringer i eierskap inkludert som kontinuerlig variabel

Endring utl.andel	0,02 (0,02)
Antall obs.	8616
Andel forklart varians (R ²)	0,02

Standardavvik i parentes

vil da måtte bygge på et utvalg som ikke nødvendigvis er representativt, og man skal derfor være forsiktig med å legge for mye i tolkninger av disse resultatene.

8 Oppsummering

Ved hjelp av Statistisk sentralbyrås regnskapsstatistikk for årene 1993-1999 vi analysert enkelte aspekter knyttet til utenlandsk eierskap i norske selskaper. Analysen har gitt følgende hovedresultater:

Utenlandsk eierskap er mer vanlig i større selskaper, og selskaper som er helt eid av utenlandske eiere er mer vanlig enn deleide foretak.

Utenlandskeide selskaper har, alt annet likt, en noe lavere egenkapitalandel enn norskeide selskaper.

Utenlandskeide selskaper deler ikke ut mer i utbytte enn norskeide selskaper.

Rentabiliteten i utenlandskeide selskaper er alt annet likt noe høyere enn i norskeide selskaper.

De estimerte forskjellene er relativt små.

Selv om de estimerte forskjellene mellom norskeide og utenlandskeide selskaper er relativt små, indikerer resultatene med andre ord at utenlandske eiere tilpasser seg med en lavere egenkapitalandel enn norske eiere, men finner i vår analyse ingen klare spor av atferd alt annet likt som virker til å redusere egenkapitalandelen. Vi har

imidlertid ikke undersøkt alle mulighetene innenfor rammen av dette prosjektet. En mulig mekanisme er at utenlandskeide foretak i større grad enn norskeide finansierer ekspansjon med låneopptak. Denne og andre mulige forklaringer har vi ikke analysert. Den teoretiske og empiriske litteraturen om "corporate finance" gir flere mulige forklaringer på hvorfor ulike selskaper velger å tilpasse seg med ulike egenkapitalandeler og peker på implikasjoner av dette for selskapenes atferd. En full analyse av dette ligger utenfor rammen av dette prosjektets ambisjoner.

Som nevnt innledningsvis er det grunn til å tolke resultatene med en viss forsiktighet. For det første er forklaringskraften i modellene relativt lav. Modellen "forklarer" relativt lite av variasjonen i egenkapitalandel, utbytteandel og rentabilitet. Dette tyder på at det er andre viktige faktorer enn de som inkluderes i analysen som er viktige. I den grad det er utelatte variable (observerbare eller ikke) som er viktig for å forklare variasjonen i egenkapitalandel, og som samtidig er korrelerte med graden av utenlandsk eierskap, kan det føre til skjevheter i estimatene. Det bør også påpekes at en del valg som er gjort underveis i behandlingen av datamaterialet ikke er opplagte, og må gjøres på bakgrunn av et visst skjønn. Resultatene er noe sensitive overfor valg av spesifisering i den økonomiske modellen, og hvilke andre selskapskjennetegn man betinger på.

Vedlegg 6

Synkende skatteprogressivitet i Norge på 90-tallet. I hvilken grad har skatteendringene i perioden bidratt til dette?¹⁾

Av Thor Olav Thoresen

Skattesystemet er noe mindre progressivt i 1999 enn i 1991, siden ulikheten i fordelingen av inntekt før skatt øker, uten at ulikheten i fordelingen av skattebyrden øker tilsvarende. Her diskuteres det i hvilken grad de omfattende endringene i skattesystemet på 90-tallet har bidratt til dette. Det antas at skatteendringene kan ha påvirket graden av progressivitet på to måter: For det første kan reduksjoner i de marginale skattesatsene ha ført til økt ulikhet i fordelingen av inntekt før skatt. For det andre kan skatteendringene ha påvirket fordelingen av skattebyrden, for uforandret fordeling av inntekt før skatt. Det pekes på en rekke skatteendringer som har hatt en progressivitetsreducerende effekt, som at fradrag i inntekt er underregulert i forhold til lønnsveksten. Ulikhetsøkningen i fordelingen av inntekt før skatt er i mindre grad drevet av endrede marginalsatser.

1 Innledning

Det norske skattesystemet er innrettet slik at personer med høy inntekt skal betale en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt. Et slikt skattesystem kalles et progressivt skattesystem. Graden av progressivitet i skattesystemet sier derfor noe om i hvor sterk grad det er personer med høy inntekt som bærer skattebyrden, slik at skattesystemet reduserer inntektsspredningen i overgangen fra inntekt før skatt til inntekt etter skatt. I denne artikkelen beskrives utviklingen i progressiviteten i det norske skattesystemet fra 1991 til 1999. Denne perioden ble innledet med skattereformen i 1992, som fulgte eksempelet fra flere andre reformer i OECD-land ved at marginalskattesatsene på høye inntektsnivåer ble betydelig redusert, se figur 1, samtidig som skattebasene ble utvidet. Reformen skulle bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse, blant annet gjennom å redusere

høye formelle skattesatser og å redusere incentivene til skattemotiverte investeringer (Finansdepartementet 1991). I denne artikkelen skal vi se nærmere på i hvilken grad skattereformen, og justeringer av skattesystemet i perioden etter reformen, har hatt betydning for utviklingen i skatteprogressiviteten i perioden.

La oss innledningsvis skille mellom formell og reell skatteprogressivitet. Ved å regne ut hvordan gjennomsnittsskatten for en person endres ved ulike gitte inntektsnivåer, kan en undersøke om skattesystemet er formelt progressivt, det vil si vurdere hvorvidt gjennomsnittsskatten øker med inntektsnivået. Det norske skattesystemet er formelt progressivt, ved at en har et system som unntar lave inntekter fra beskatning (minstefradrag) i kombinasjon med økende marginale skattesatser, se figur 6.1.²⁾ Med reell eller faktisk skatteprogressivitet derimot, vises det til samspillet mellom skattesystemet og hvordan inntektene faktisk er fordelt i befolkningen. Et gitt skattesystem kan være mer progressivt når det anvendes på inntektsfordelingen A enn når det anvendes på inntektsfordelingen B. For å kunne vurdere graden av reell skatteprogressivitet er en derfor avhengig av data for inntekter og skatteinnbetalinger. En måte å beskrive utviklingen i reell skatteprogressivitet på er å måle skatteprogressivitet ved hjelp av summariske mål, og vurdere utviklingen i disse målene over tid. Det er denne type beskrivelser av faktisk eller reell progressivitet vi vil basere oss på her.

Diskusjonen i det følgende skal særlig fokusere på to spørsmål: For det første, selv om figur 1 viser at de formelle marginale skattesatsene er redusert i perioden fra 1991 til 1999, så innebærer ikke det nødvendigvis at den reelle skatteprogressiviteten reduseres, siden det blant annet avhenger av hvordan inntektene faktisk er fordelt i befolkningen og hvordan utviklingen i inntektsfradrag og skattefradrag har vært på 90-tallet. Artikkelen innledes derfor med en beskrivelse av utviklingen

¹⁾ Brita Bye, Ådne Cappelen og Erik Fjærli takkes for kommentarer til et tidligere utkast.

²⁾ Beskatningen av næringsinntekt følger et liknende mønster.

i reell skatteprogressivitet i perioden 1991-99. Det viser seg at skattesystemet er mindre progressivt i 1999 enn det var i 1991. Ulikheten i inntekt før skatt har økt i perioden uten en tilsvarende økning i ulikheten i skattebyrden. Det andre spørsmålet vi stiller oss er i hvilken grad denne reduksjonen kan tilskrives endringer i skattesystemet, med en antakelse om at skatteendringene kan ha medvirket til fallet i skatteprogressivitet på to måter:

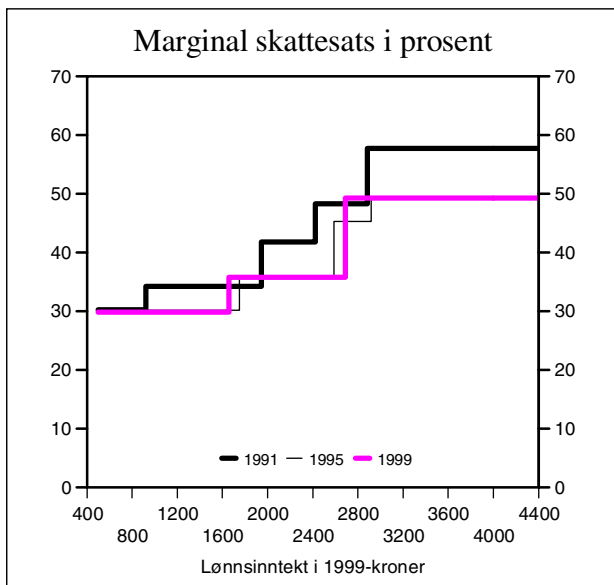
Når marginalsattesnivået faller, og dermed avkastningen av den marginale arbeidsinnsatsen øker, er det vanlig å anta at dette virker stimuler-

ende på arbeidsinnsatsen, f.eks. ved at skattyterne arbeider mer og ved at de øker arbeidsintensiteten. Dermed kan reduksjonen i marginalsattesnivået på høye inntektsnivåer ha gitt høyere inntekter i denne gruppen, som igjen kan ha ført til økt ulikhet i inntekt før skatt. Atferdseffekter av reduserte marginalsattesnivåer og andre endringer i skattesystemet blir analysert ved hjelp av et paneldatasett med informasjon om individers tilpasning før og etter skattereformen i 1992.

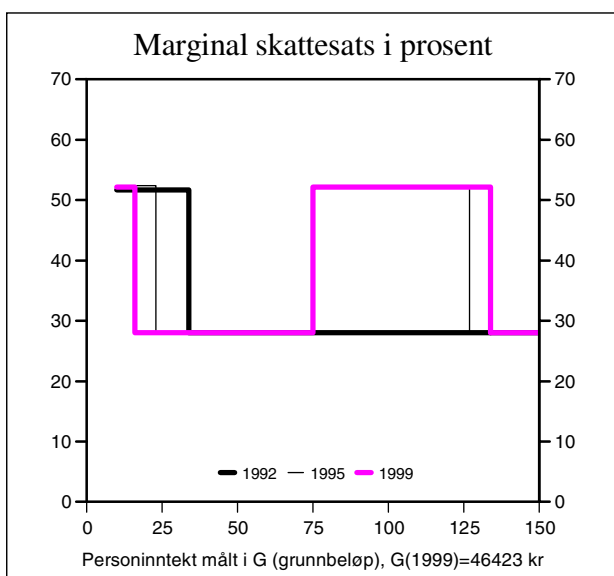
Endringer i beskatningen har også en direkte effekt på skattesystemets fordelingsmessige innretting, dvs. at skatteendringene påvirker fordelingen av skattebyrden for et gitt nivå på ulikheten i inntekt før skatt. I denne artikkelen vil dette aspektet belyses ved at (inflasjonsjusterte) skatteregler for ulike år anvendes på den samme fordelingen av inntekt før skatt. På den måten er det mulig å identifisere hvilke skatteendringer i perioden som har bidratt til det observerte resultatet.

Artikkelen er disponert som følger: I avsnitt 2 beskrives utviklingen i skattereglene i perioden 1991-99, i avsnitt 3 diskuteres metoder for måling av skatteprogressivitet over tid ved hjelp av summariske mål på progressivitet. Utviklingen i skatteprogressivitet 1991-99 beskrives ved hjelp av disse summariske målene i avsnitt 4. Sammenhenger mellom skatteendringer og progressivitet diskuteres først i form av en rekke skatteregel-simuleringer med hensyn til uforandret fordeling av inntektene før skatt i avsnitt 5, for deretter å belyse forholdet mellom inntektsvekst og reduserte marginalsattesnivåer i avsnitt 6. Avsnitt 7 oppsummerer.

Det er innledningsvis grunn til å presisere følgende: Denne analysen griper fatt i noen utviklingstrekk ved det norske skattesystemet som kan ha innvirket på skattesystemets fordelingsegenskaper. Det finnes en rekke andre kriterier som et skattesystem kan vurderes etter, som nøytralitet, samfunnsøkonomisk effektivitet, etc, som ikke diskuteres her. Dernest er det viktig å presisere at i forhold til den begrensede ambisjonen om å studere forhold mellom skatteendringer og skatteprogressivitet, er denne analysen heller ikke uttømmende. Den observerte reduksjonen i skatteprogressiviteten kan skyldes andre tilpasninger til endringer i skattesystemet enn de som det fokuseres på her.



Figur 6.1 Marginale skattesatser på lønnsinntekt i 1991, 1992, 1995 og 1999. Lønnsjusterte innslagspunkt



Figur 6.2 Beskatningen av personinntekt i delingsmodellen, 1992-99

2 Endringer i skattereglene, 1991-99

Skattereformen i 1992 - endringer i skattegrunnlagene

Skattereformen i 1992 fulgte eksempelet fra andre reformer i andre OECD-land med lavere satser i kombinasjon med utvidelser i skattebasene. Skattereformene i de nordiske land, og tydelig i den norske skattereformen i 1992, innebærer i tillegg et langt skritt i retning av det som i den internasjonale litteraturen på feltet karakteriseres som "the dual income tax", som betyr at arbeid og kapital beskattes separat, og i sin mest rendyrkede form, at skatten på arbeid er progressiv mens kapitalbeskatningen er proporsjonal. Se Sørensen (1998) for en nærmere redegjørelse for prinsippene bak denne type beskatning.

La oss først se på hvilke endringer i skattegrunnlagene som reformen medførte, før vi ser nærmere på satsstrukturen. Både før og etter skattereformen eksisterte det to skattemessige inntektsbegreper for personlige skattytere, brutto- og nettoinntekt. Fra og med 1992 blir nettoinntekten betegnet som alminnelig inntekt, mens bruttoinntekten blir betegnet som personinntekt.

Alminnelig inntekt kan defineres som summen av lønnsinntekter, kapitalinntekter og næringsinntekter, fratrukket gjeldsrenter, avskrivninger og utgifter til inntekts ervervelse. Som en følge av skattereformen ble dette inntektsbegrepet utvidet og de viktigste endringene knytter seg til inntekter fra næringsvirksomhet. Avskrivningssatser på driftsmidler ble redusert og gevinster på salg av driftsmidler ble regnet som inntekt på et tidligere tidspunkt enn før reformen. Adgangen til å nedskrive varelager for ukurans og prisfallsrisiko ble fjernet.³⁾ Overskuddsavhengige avsetninger som konsolideringsfond ble også fjernet, det samme gjaldt ikke overskuddsavhengige avsetninger som avsetning til klassifikasjonsfond og avsetning etter god regnskapsskikk.

Personinntekt defineres som brutto inntekt fra arbeid. For lønnstakere vil dette tilsvare brutto lønnsinntekt, mens arbeidsinntekt for næringsdrivende må beregnes sjablonmessig. Skattereformen medførte ingen forandring av personinntektsbegrepet for lønnstakere, mens beregning av personinntekt fra næringsvirksomhet ble vesentlig endret. Før reformen beregnet en personinntekt fra næringsvirksomhet kun for personlig næringsdrivende. I korthet ble personinntekten beregnet

som næringsinntekten minus et standardfradrag. Den størrelsen som fremkommer ble betegnet som "restinntekt" og ble fratrukket gjeldsrenter, dersom gjeldsrentene oversteg enn viss andel av næringsinntekten. Skattereformen førte også til at det ble beregnet personinntekt for aktive eiere i aksjeselskap⁴⁾ fra og med 1992.

Etter skattereformen beregnes personinntekt for næringsdrivende og aktive eiere ved at en deler den totale næringsinntekt i en kapitalinntektsdel og en personinntektsdel. For å beregne personinntekt i næring tar en utgangspunkt i næringsinntekt slik den er beregnet på alminnelig næringsoppgave. En beregner så en "korrigert næringsinntekt", ved å legge til gjeldsrenter og trekke fra kapitalinntekter. Den korrigerede næringsinntekt er en funksjon av kapitalinnsats og arbeid, og det er denne størrelsen som skal deles i en kapitalinntektsdel og en personinntektsdel. Dette foregår konkret ved at en trekker ifra en kapitalavkastning og et lønnsfradrag. Er denne negativ, går den til fradrag i eventuell positiv personinntekt i etterfølgende år. Kapitalavkastningen blir beregnet ved at man tar den totale innsatskapital i næring og multipliserer med en kapitalavkastningssats. Lønnsfradraget blir kun gjort gjeldende for næringsdrivende som har ansatte i næringen og blir beregnet ved at en multipliserer lønnsutgifter med en sats, som i 1992 var 12 prosent.

Reformen i 1992 - satsendringer

Skattesatsen på alminnelig inntekt i 1991 var progressiv, det vil si avhengig av skattegrunnlaget (nettoinntekten), og satsen kunne variere fra 26,5 prosent til 40,5 prosent. I 1992 ble skattesatsen satt lik 28 prosent, uavhengig av størrelsen på alminnelig inntekt. I tillegg bestod skattesystemet både før og etter reformen av trygdeavgift og toppskatt, men fra og med 1992 ble det innført en to-trinns toppskatt. Toppskatten besto i 1991 av en 9,5 prosent skatt på personinntekter over 207 000 kroner (249 000 kroner i skatteklasser 2), mens 1992-systemet innebar at personinntekt mellom 200 000 og 225 000 kroner ble skattlagt med 9,5 prosent og personinntekt over 225 000 kroner ble beskattet med 13 prosent. Trygdeavgiftssatsen for næringsdrivende utenom primærnæringene ble redusert fra 12,7 prosent i 1991 til 10,7 prosent i 1992, mens den for lønnstakere og næringsdrivende i primærnæring var 7,8 prosent i begge årene. Det ble innført et "tak" i personinntekten fra næring i 1992 ved at inntekt over 34G (G er folketrygdens grunn-

³⁾ Dette ble allerede gjort gjeldende fra og med inntektsåret 1991.

⁴⁾ Aktive eiere besitter mer enn 2/3 av aksjene i firmaet.

Tabell 6.1 Utviklingen i minstefradraget, personfradraget og satsstruktur/bunnfradraget i toppskatten, 1992-99

År	Maksimumsverdi minstefradraget		Personfradraget		Satser	Toppskatt	
	Faktisk utvikling	Utvikling i takt med lønnsvekst*	Faktisk utvikling	Utvikling i takt med lønnsvekst*		Laveste innslagspunkt, fakt. utv.	Laveste innslagspunkt, utv. i takt med lønnsvekst*
1992	27 000	27 000	21 700	21 700	9,5/13,0	200 000	200 000
1993	27 600	27 918	22 200	22 438	9,5/13,7	204 000	206 800
1994	28 100	28 755	22 600	23 111	9,5/13,7	208 000	213 000
1995	28 700	29 700	22 600	23 870	9,5/13,7	212 000	220 000
1996	29 800	30 996	23 300	24 912	9,5/13,7	220 500	229 600
1997	31 300	32 468	24 100	26 094	9,5/13,7	233 000	240 500
1998	32 600	34 576	25 000	27 789	9,5/13,7	248 000	256 120
1999	34 900	36 412	26 300	29 265	13,5	269 100	269 720

* Basert på vekst i lønn per sysselsatt normalårsverk, jf. Nasjonalregnskapet (januar 2001).

beløp) ikke skulle beskattes med trygdeavgift og toppskatt. Dette ble innført fordi:

"I enkelte tilfeller vil den beregnede personinntekten bli så høy at en med stor sannsynlighet må kunne anta at vesentlige deler av denne springer ut av andre kilder enn den næringsdrivendes arbeidsinnsats" (Finans- og tolldepartementet 1991).

Utviklingen etter skattereformen

Selv om den store omleggingen av skattesystemet skjedde ved skattereformen i 1992, er det også kommet viktige justeringer i årene etter. Skatten på alminnelig inntekt og trygdeavgiften har vært uendret i perioden, mens toppskatten gikk fra et to-trinns system til bare ett trinn i 1999, se tabell 6.1. Tabell 6.1 viser også at de to viktigste fradragskomponentene, minstefradraget og personfradraget, har vært underregulert i perioden, i den forstand at økningen i fradragene i perioden ikke har fulgt lønnsveksten. Dette er vist ved at den faktiske utviklingen i disse fradragene er sammenliknet med en utvikling som følger lønnsveksten. For eksempel vises det at minstefradraget burde vært 36 412 kroner i 1999 dersom utviklingen skulle følge lønnsveksten i perioden fra 1992 til 1999. Dersom en i 1999 økte minstefradraget til dette nivået, ville skatteinntektene ha vært ca. 800 mill. kroner lavere (for uforandret yrkesaktivitet).

Når det gjelder bunnfradragene i toppskatten, viser tabell 6.1 at første innslagspunkt i større grad har fulgt lønnsveksten i perioden. Dette skyldes hovedsakelig at en i budsjettet for 1999 økte bunn-

fradraget i toppskatten mer enn det som følger av lønnsveksten.

Beskatningen av personlig næringsdrivende, gjennom delingsmodellen, har gjennomgått viktige endringer i perioden etter skattereformen. Etter at deler av reformen ble evaluert (Finans- og tolldepartementet 1995), ble det blant annet gjort endringer i reglene for lønnsfradraget og i satssystemet for personinntekt. Lønnsfradragssatsen ble hevet til 20 prosent, samtidig som det ble innført en nedre grense for lønnsfradragets anvendelse på 6 G.

"Taket" på personinntekten i delingsmodellen ble i de første årene etter reformen beholdt på 34G (1,230 mill. kroner i 1992), men dette ble endret fra og med 1995. For det første ble personinntekt opptjent i frie yrker (leger, tannleger, advokater, meglere, etc.) underlagt et særskilt satssystem, hvor personinntekt over 75G (2,914 mill. kroner i 1995) ble fritatt for toppskatt og trygdeavgift og dermed kun beskattet med 28 prosent. Dette taket ble fjernet i 1998, slik at det ikke lenger er noe grense på størrelsen på personinntekten innenfor frie yrker. For det andre, delingspliktige utenom de frie yrkene fikk et nytt satssystem som er beskrevet i figur 2. I 1995 ser en at personinntekten er beskattet med 28 prosent i intervallet mellom 23G (893 481 kroner i 1995) og 75G, og fra 127G. Dette systemet er noe modifisert i 1999, som det framgår av figuren. Blant annet ble første "tak" senket fra 23G til 16G i 1997.

3 Måling av skatteprogressivitet - mål og måleproblemer

Sammenlikninger av inntekt mellom husholdninger og over tid

Før vi i det neste avsnittet presenterer utviklingen i skatteprogressivitet i perioden 1991-99, la oss se nærmere på hvilke metoder og data som er anvendt i målingen.

Datakilden er årlige datasett, bestående av et representativt utvalg av den norske befolkning fra Inntekts- og formuesundersøkelsen og Inntekts- og formuesundersøkelsen for personlig næringsdrivende, som er tilrettelagt for skatteberegningssmodellen LOTTE (Arneberg et al. 1995). Utvalgsstørrelsen i de enkelte årene varierer fra om lag 20 000 til om lag 40 000 individer. For å kunne sammenlikne inntekter i husholdninger av ulik størrelse og sammensetning vektet husholdningsinntektene med en såkalt ekvivalensskala. Dette gjøres på bakgrunn av at det er grunn til å anta at personer i en stor familie kan klare seg med mindre inntekt per person enn en enslig, fordi det er stordriftsfordeler i konsumet. Her vektet husholdningsinntektene med kvadratrotten av antall husholdningsmedlemmer.⁵⁾ Hver enkelt persons inntekt er på den måten representert ved husholdningens totale inntekt fordelt på kvadratrotten av antall husholdningsmedlemmer.

Likeledes er det svært viktig i analyser av denne typen at inntekter og beskatning er sammenliknbar over tid. Siden analysene er basert på datamateriale som er innhentet fra selvangivelser, og dataene for de enkelte år derfor vil reflektere de til enhver tid gjeldende skatteregler, er det viktig å vurdere sammenliknbarheten i størrelsene over tid. Det er blant annet foretatt følgende justeringer:

Kun inntektskomponenter som er representert alle årene er inkludert.

Selv om viktige utvidelser i inntektsbegrepene er foretatt i årene før reformen, skjedde det endringer i inntektsbegrepene i forbindelse med skattereformen som det tas hensyn til. Blant annet er næringsinntektene i 1991 justert i forhold til endringer i konsolideringsfondavsetninger og avskrivningssatser.

Noen realisasjonsgevinster, som fra aksjesalg, var ikke skattepliktig før reformen. Derfor er verken aksjegevinster eller aksjetap tatt med i 1991, mens både gevinster og tap er inkludert i årene etter.

Flere forfattere har pekt på mulighetene for endret finansiell tilpasning som følge av skattereformer (Gordon og Mackie-Mason 1994, Gordon og Slemrod 2000). For eksempel kan reformen i 1992 ha endret atferden knyttet til å betale utbytte versus til å tilbakeholde overskudd i bedriftene. Fjærli og Aaberge (2000) viser at mens avkastningen på aksjer (utbytte) etter reformen er i samsvar med en langsiktig estimert avkastning, er avkastningen før reformen ikke det. Derfor er inntektene før reformen justert i forhold til den langsiktige avkastningsraten, rapportert i tabell 5 i Fjærli og Aaberge (2000).

Progressivitetsmål

Det er utviklet summariske mål på skatteprogressivitet som karakteriserer spredningen i inntekter og skatteinnbetalinger i dataene i form av ett enkelt tall. Et slikt summarisk mål på graden av skatteprogressivitet er disproporsjonalitetsmålet (Kakwani 1977). Når det gjelder selve spredningsmålet, anvendes det også en rekke alternative mål i litteraturen på feltet. I det følgende anvendes Gini-baserte progressivitetsmål. Det innebærer at disproporsjonalitetsmålet, Π_D , kan framstilles som:

$$\Pi_D = \gamma_T^X - G_X$$

der γ_T^X måler fordelingen av skatt, symbolisert gjennom fotskrift T , i en populasjon der individene er rangert fra lavest til høyest i forhold til inntekt før skatt, symbolisert gjennom toppskriften X .⁶⁾ Det betyr at γ_T^X er stor når personer med høye inntekter før skatt betaler mye skatt. Det andre elementet, G_X , måler ulikheten ved Gini koeffisienten i inntekt før skatt når personene er rangert etter inntekt før skatt, som betyr at det er likhet mellom rangeringskriteriet og det en studerer fordelingen av, indikert ved at G_X kun inneholder fotskriften X . Denne operasjonaliseringen av skatteprogressivitet klargjør at progressiviteten øker når skattene er mer skjevt fordelt, det vil si at en større andel av skattebyrden faller på høye inntektsnivåer. Tilsvarende viser det at progressiviteten øker når ulikheten i inntekt før skatt reduseres, for uforandret fordeling av skatt. Intuisjonen bak det siste resultatet er at når ulikheten før skatt reduseres, så kan også ulikheten i fordelingen av skattebyrden reduseres for å opprettholde nivået på progressiviteten.

⁵⁾ Et av alternativene basert på en parametrisk approksimasjon til ekvivalensskalaer i Buhmann et al. (1988).

⁶⁾ Konsentrasjonskoeffisient er betegnelsen på γ_T^X i litteraturen, og er et avledet mål som følger av egenskapene til Gini koeffisienten. Konsentrasjonskoeffisienten er et mål på ulikhet der det (i motsetning til Gini koeffisienten) er avvik mellom det som enhetene er rangert etter (inntekt før skatt) og det som det vises spredningen av (skattebelastningen).

Med andre ord, stor ulikhet i inntektene før skatt krever en skjevare fordeling av skattebyrden for å opprettholde et gitt nivå på skatteprogressiviteten, i forhold til en situasjon der ulikheten i inntekt før skatt er liten.

Det er blitt lansert flere andre mål på skatteprogressivitet. Et annet mye benyttet mål på skatteprogressivitet er omfordelingsmålet (Musgrave og Thin 1948), Π_R , som er definert som

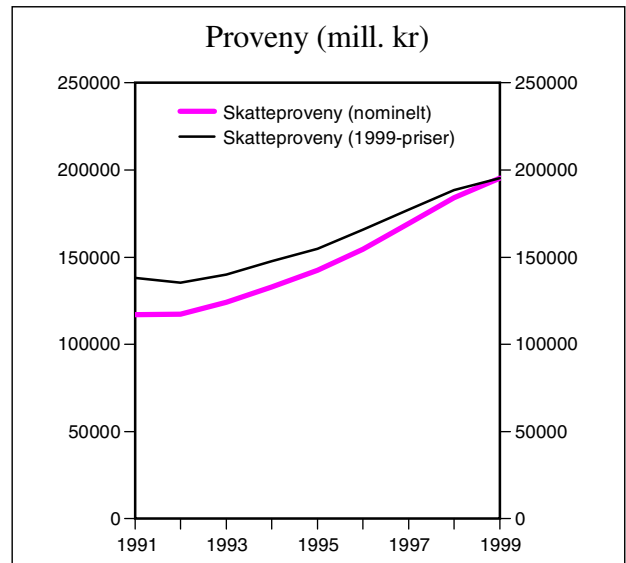
$$\Pi_R = G_X - G_Y$$

der G_Y er ulikheten i inntekt etter skatt, målt ved Gini koeffisienten. Det viser seg at disse to målene på skatteprogressivitet har ulike egenskaper, som blant annet betyr at de beskriver utviklingen i Norge på 90-tallet noe forskjellig. Dette skal vi komme tilbake til nedenfor.

4 Utviklingen i skatteprogressivitet 1991-99

La oss se på utviklingen i skatteprogressivitet i perioden 1991-99. Med utgangspunkt i definisjonen av skatteprogressivitet målene vises separate mål på fordelingen av inntekt før skatt, fordelingen av skattebyrden (når individene er rangert etter inntekt før skatt), og fordelingen av inntekt etter skatt. Vi ser at mens ulikheten i inntekt før skatt øker med om lag 6 prosent i perioden, så er fordelingen av skatt om lag uforandret. Det betyr at skatteprogressiviteten, målt ved disproporsjonalitetsmålet, reduseres med 12 prosent. Siden ulikheten i inntekt etter skatt øker med i overkant av 8 prosent i perioden, reduseres skatteprogressiviteten målt ved omfordelingsmålet med om lag 7 prosent.

Årsaken til at de to målene beskriver utviklin-



Figur 6.3 Utviklingen i skatteprovenyet, inntekts- og formuesbeskatning av personlige skattytere, 1991-99

gen i perioden noe ulikt, er blant annet at omfordelingsmålet ikke er uavhengig av utviklingen i skatteprovenyet i perioden.⁷⁾ Figur 6.3 viser at skatteprovenyet har økt betraktelig i perioden, og dette demper reduksjonen i progressivitet målt ved omfordelingsmålet.⁸⁾ Begge målene viser imidlertid et klart fall i skatteprogressiviteten.⁹⁾

⁷⁾ En annen kilde til ulike vurderinger ved de to ulikhetsmålene er effekten fra skattesystemets grad av omrangering, som kun omfordelingsmålet fanger opp. Omrangering betyr at personer skifter plass i rangeringen i overgangen fra inntekt før skatt til inntekt etter skatt.

⁸⁾ Se Thoresen (2002) for nærmere forklaringer av dette.

⁹⁾ Gjennomgangen i Bishop, Formby og Zheng (1998) med hensyn til utvalgsstørrelse, statistisk usikkerhet og progressivitetsmål, indikerer at de observerte reduksjonene er innenfor feilmarginene, dvs. statistisk signifikante.

Tabell 6.2 Utviklingen i skatteprogressivitet 1991-99. Antall observasjoner for det enkelte år i parentes

	1991 (24446)	1992 (24010)	1993 (18404)	1994 (41112)	1995 (21873)	1996 (37980)	1997 (39504)	1998 (38938)	1999 (26825)	1991-99 (%)
Ulikhet i inntekt før skatt, G_X	0,276	0,280	0,286	0,294	0,288	0,298	0,303	0,292	0,293	+6,1
Ulikhet i skatt, γ_T^X	0,416	0,419	0,422	0,425	0,416	0,424	0,427	0,410	0,416	+0,5
Ulikhet i inntekt etter skatt, G_Y	0,235	0,242	0,247	0,254	0,249	0,259	0,262	0,254	0,255	+8,4
Omfordelingsmålet, Π_R	0,041	0,038	0,039	0,040	0,040	0,040	0,040	0,038	0,038	-7,2
Disproporsjonalitetsmålet, Π_D	0,140	0,139	0,136	0,131	0,128	0,126	0,124	0,118	0,121	-12,0

Tabell 6.3 Utviklingen i skatteprogressivitet 1991-99. Deler av bedriftsbeskatningen tilordnet individuelle skattytere. Antall observasjoner for det enkelte år i parentes

	1991 (24446)	1992 (24010)	1993 (18404)	1994 (41112)	1995 (21873)	1996 (37980)	1997 (39504)	1998 (38938)	1999 (26825)	1991-99 (%)
Ulikhet i inntekt før skatt, G_X	0,276	0,281	0,289	0,298	0,293	0,304	0,307	0,299	0,300	+8,2
Ulikhet i skatt, γ_T^x	0,417	0,420	0,431	0,437	0,431	0,439	0,441	0,430	0,435	+4,3
Ulikhet i inntekt etter skatt, G_Y	0,235	0,242	0,247	0,254	0,249	0,259	0,262	0,254	0,255	+8,4
Omfordelingsmålet, Π_R	0,041	0,039	0,042	0,044	0,045	0,045	0,045	0,044	0,044	+7,0
Disproporsjonalitetsmålet, Π_D	0,141	0,140	0,142	0,140	0,138	0,135	0,134	0,131	0,136	-3,4

Skattereformen i 1992 innebar et systemskifte med hensyn til utbyttebeskatningen, fra beskatning både i bedriftene og hos mottaker, til et system der utbytterne kun beskattes i bedriftene. En slik endring i regelverket gir opphav til et potensielt måleproblem ved måling av skattebyrden over tid. Selv om utbyttebeskatningen er flyttet til bedriftene, er det individer som bærer skattebyrden. En viktig innsikt fra utviklingen av faget offentlig økonomi de siste ti-årene er at det ikke alltid er opplagt "hvem som egentlig bærer byrden". Tallene i tabell 6.3 er basert på en forenkling ved at skatt betalt på utbytte i bedriftene tilordnes skattebetalerne som mottar utbytte. Med andre ord, tabell 6.3 viser tilsvarende oversikt som i tabell 6.2, med unntak av at brutto utbytte inngår i inntekt før skatt, og ikke kun netto utbytte, som i tabell 6.2. Tilsvarende inngår skatt betalt på utbytte i bedriftene i de individuelle skattene.¹⁰⁾ Et tilleggsmoment, som taler for at det er viktig å ta hensyn til dette aspektet, er at skattereformen i 1992 kan ha endret atferden med hensyn til å tilbakeholde overskudd i bedriftene eller å betale ut utbytte, som ytterligere skaper problemer med hensyn til måling over tid, jf. Aarbu og Thoresen (1997), Fjærli og Aaberge (2003). Det er verdt å merke seg at utbytteutbetalingene til husholdningene har økt fra om lag 1,5 milliarder kroner i 1991 til om lag 19 milliarder kroner i 1999 (Statistisk sentralbyrå 2002).

Vi ser av tabell 6.3 at ulikheten i inntekt før skatt øker når brutto utbytte inngår i inntekten, men at reduksjonen i disproporsjonalitet reduseres, målt

i forhold til tallene i tabell 6.2, som følge av at ulikheten i fordelingen av skattebyrden øker. Omfordelingsmålet viser til og med en økning i progressivitet i perioden.¹¹⁾

En rimelig sammenfatning av resultatene i tabell 6.2 og tabell 6.3 er at progressiviteten reduseres i perioden 1991-99, men at reduksjonen er moderat, særlig i det tilfellet der skattyterne tilordnes utbytteskatt betalt på bedriftsnivå.

I de neste avsnittene diskuteres det hvorvidt skatteendringene har bidratt til reduksjonen i progressivitet, ved å analysere hvordan reduksjonene i marginalsattene har påvirket fordelingen av inntekt før skatt, og hvordan skatteendringer har influert på fordelingen av skattebelastningen, for uforandret fordeling av inntekt før skatt. La oss se på det siste først.

5 Direkte effekter av skatteendringer

I dette avsnittet holdes effekter på fordelingen av inntekt før skatt utenfor, og effekter av ulike skatteendringer beskrives for uforandret fordeling av inntekt før skatt. Dette gjøres ved at inntektsfordelingen før skatt holdes konstant og skattesystemene for de ulike årene anvendes på det samme datagrunnlaget.¹²⁾ Teknisk sett gjøres dette ved å la de samme individene bli beskattet ved ulike inflasjonsjusterte skatteregler, gjennom beregninger ved skattesimuleringsmodellen LOTTE, som er konstruert med tanke på nettopp denne type

¹⁰⁾ For årene 1992-99 kan dette gjøres svært enkelt med basis i netto mottatt utbytte for individene. For 1991 approksimeres de individuelle verdiene på et mer usikkert grunnlag, se Thoresen (2002).

¹¹⁾ Dette skyldes blant annet økningen i skatteprovenyet, som diskutert ovenfor.

¹²⁾ Dette er i samsvar med tilnærmingen som Kasten, Sammartino og Toder (1994) anvender i en studie av skatteprogressivitet over tid i USA.

regneoperasjoner. Skattesystemet framføres fra et år til et annet med basis i utviklingen i gjennomsnittslønn.¹³⁾

I tabell 6.4 vises effekten av noen utvalgte endringer i perioden. Framstillingsmessig er det skilt mellom effekter av skattereformen i 1992 og effekter av skatteendringer etter reformen. For å isolere effekter av de utvalgte skatteendringene, beregnes separate mål på skatteprogressivitet under ulike alternative skattesystemer, som sammenliknes med "sammenlikningsalternativ" (se tabell 4), som henholdsvis er skatteregler 1991 anvendt på 1991-inntekter og skatteregler 1999 anvendt på 1999-inntekter.¹⁴⁾

La oss se på effekten av skattereformen først. Vi ser at skatteprogressiviteten i 1991, målt ved disproporsjonalitetsmålet, er 0,140 i 1991. Dersom en hadde anvendt 1992-skattereglene, det vil si det skattesystemet som følger av reformen i 1992, faller skatteprogressiviteten til 0,135. Målt på denne måten, har skattereformen hatt en progressivitetsreducerende effekt. Mer detaljerte simuleringer i Aarbu og Thoresen (1997) viser at utvidelsene i fradragene ikke helt klarer å kompensere for satsreduksjonene på høye inntektsnivåer.

¹³⁾ Finansdepartementet "inflasjonsjusterer" skattereglene på denne måten.

¹⁴⁾ Det er riktig å presisere at resultatene ikke er uavhengig av hvilket år som benyttes som sammenlikningsalternativ.

Når det gjelder endringene etter skattereformen, så ble det i avsnitt 2 vist til at delingsmodellen er blitt justert i perioden etter reformen, se blant annet oversikten over "personinntektstakene" i figur 6.2. For å undersøke effekten på skatteprogressiviteten av dette, justeres 1992-versjonen av delingsmodellen til 1999-nivå og graden av progressivitet i dette tilfelle sammenliknes med "basisalternativet", 0,121. Målt på denne måten, viser det seg at justeringene i delingsmodellen har hatt en progressivitetsreducerende effekt, siden beregningen med en lønnsjustert 1992-regel gir en økning i progressiviteten, sammenliknet med "basisalternativet".

I avsnitt 2 ble det også fokusert på at verken minstefradraget, personfradraget eller utviklingen i innslagspunktet for toppskatten har fulgt lønnsveksten i perioden. Dersom skattereglene hadde fulgt en slik utvikling, ville graden av skatteprogressivitet økt til 0,126. Dersom kun minstefradraget og personfradraget økes i takt med lønnsveksten, øker graden av progressivitet mer, til 0,127. Det betyr blant annet at underreguleringen av innslagspunktet for toppskatten har hatt en progressivitet-søkende effekt. Beregningsresultatene i tabell 6.4 viser også at det at barnetrygden ikke er regulert i takt med lønnsveksten har medvirket til den reduserte skatteprogressiviteten.

Resultatene av beregningene i dette avsnittet

Tabell 6.4 Virkninger på skatteprogressivitet av alternative skatteregler. Simuleringsresultater fra skattemodellen LOTTE

	Simuleringer	Skatteprogressivitet målt ved disproporsjonalitet
Effekt av skattereformen 1992	Lønnsjusterte skatteregler 1992 anvendt på 1991-inntekter	0,135
	Sammenlikningsalternativ: Skatteregler 1991 anvendt på 1991-inntekter	0,140
Effekter av endringer etter skattereformen	Delingsmodellen av 1992 justert med lønnsveksten til 1999-nivå og anvendt på 1999-inntekter	0,123
	Skatteregler 1992, utenom delingsmodellen, just. med lønnsv. til 1999-nivå og anvendt på 1999-innt.	0,126
	Minstefradraget og personfradraget i 1992 justert med lønnsveksten til 1999-nivå og anvendt på 1999-innt.	0,127
	Skatteregler 1992, utenom delingsmodell og barnetrygd, just. med lønnsvekst til 1999-nivå og anvendt på 1999-inntekter	0,125
	Sammenlikningsalternativ: Skatteregler 1999 anvendt på 1999-inntekter	0,121

kan oppsummeres som følger: Hovedformålet har vært å identifisere hvilke konsekvenser skattepolitikken har hatt for graden av progressivitet i skattesystemet, under forutsetning av konstant fordeling av inntekt før skatt. I tabell 6.4 har vi vurdert effektene av noen slike politikkelementer. Gjennomgangen viser blant annet at reformen i 1992 reduserer skatteprogressiviteten. Videre ville progressiviteten i skattesystemet ha vært høyere dersom en hadde justert minstefradraget og personfradraget i takt med lønnsveksten, unnlatt å justere delingsmodellen etter reformen, og dersom en hadde regulert barnetrygden i takt med lønnsveksten. Underreguleringen av innslagspunktet for toppskatten på 90-tallet har medvirket til økt progressivitet, når vi holder inntektene før skatt konstant.

I neste avsnitt skal vi forlate forutsetningen om at fordelingen av inntekter før skatt er konstant, og vurdere om endringer i skattereglene har påvirket inntektene før skatt.

6 Endringer i marginal avkastning og fordeling av inntekt før skatt

Metoder og litteratur

Det er rimelig å anta at det er en sammenheng mellom reduserte marginale skattesatser i perioden (se figur 6.1) og den økte ulikheten i inntekt før skatt. Men i hvor stor grad har personer endret atferd som følge av de nye lavere marginalskattesatsene på en slik måte at ulikheten i inntekt før skatt har økt? I dette avsnittet skal dette spørsmålet belyses ved å utnytte at deler av selvangivelsesdataene, benyttet i avsnitt 4, er organisert som et panel, det vil si at vi observerer de samme individene både før og etter skattereformen i 1992. Men før vi redegjør for den empiriske analysen, skal vi ta en kort gjennomgang av litteraturen på dette feltet.

Foranledningen til de mange skattereformene i vestlige land de siste ti-årene har vært en økende uro over effektivitetstapet ved høye marginale skattesatser, samt en redusert tiltro til at høye nominelle skattesatser nødvendigvis innebærer en reell omfordeling. De mange skattereformene som har vært gjennomført i de vestlige land medfører også en mulighet til å fremskaffe informasjon om disse sammenhengene ved at de kan analyseres som "naturlige eksperimenter". De naturlige eksperimenterne bygger på at det særlig er skattytere på høye inntektsnivåer som har opplevd sterke reduksjoner i marginalskattene ved reformene, og at inntekts-

responsen fra denne "eksperimentgruppen" tjener som et mål på atferdseffektene av reduserte marginalskatter, når responsene fra "eksperimentgruppen" måles opp mot atferdseffektene i "kontrollgruppen", det vil si skattytere på lavere inntektsnivåer som i liten eller mindre grad har fått endret tilpasningsbetingelsene. Ved å benytte informasjon fra paneldata kan en måle inntektene i de to gruppene på to ulike tidspunkter, før og etter reformen, og avlede mål på responser. Resultatene rapporteres ofte i form av elastisiteter, heretter betegnet skatteelastisiteter, som måler den prosentvise økningen i brutto inntekt ved en økning i marginalavkastningen på 1 prosent, når marginalavkastningen defineres som én minus marginalskatten. Blant annet har flere studier i etterkant av skattereformen i 1986 i USA, vist til dels sterke effekter av lavere marginalskatter på inntektene før skatt. Dette har vært tolket som et signal om at det følger et betydelig effektivitetstap med høye marginale skattesatser, jf. Feldstein (1995).

Feldstein (1995) påpeker at analyser med utgangspunkt i effekter på inntekt fanger et rikere sett av atferdsrespons, sammenliknet med tradisjonelle arbeidstilbudsstudier. Høyere avkastning av arbeidsinnsatsen på marginen (som følge av lavere marginalskatt) kan bety at individene øker arbeidsintensiteten eller skifter til en jobb med høyere lønn. Dette vil ikke fanges opp i studier som kun fokuserer på valg av arbeidstid.¹⁵⁾ Det er imidlertid klare metodiske utfordringer i analyser av denne typen. Blant annet setter det store krav til sammenliknbarhet av inntekt over tid, som kan være ekstra problematisk i reformperioder siden reformer ofte innebærer endrede innteksdefinisjoner, jf. diskusjonene av dette i forhold til den norske skattereformen i avsnitt 2 og 3. Videre kan det reises spørsmål om en i tilstrekkelig grad har klart å kontrollere for effekter fra andre kilder til inntektsvekst, som diskutert av Auerbach (1996), Slemrod (1998), Triest (1998), Goolsbee (2000). Det kan for eksempel være makroøkonomiske forhold som påvirker "eksperimentgruppen" og "kontrollgruppen" ulikt over tid. En tredje utfordring innenfor denne litteraturen er endogenitetsproblemet som følger av at inntekter og marginale skattesatser bestemmes samtidig. Dette problemet og forslag til løsninger er relativt utførlig diskutert i Moffitt og Wilhelm (2000).

Det har vært størst interesse omkring denne

¹⁵⁾ Det er imidlertid verdt å merke seg at studier av arbeidstilbud, basert på norske data indikerer at personer på høye inntektsnivåer har et relativt lite elastisk arbeidstilbud, jf. Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995).

type analyser blant amerikanske skatteøkonomer, slik at de fleste arbeidene som har gitt estimater på skatteelastisiteter stammer fra analyser basert på data fra USA. De amerikanske arbeidene skiller seg fra hverandre langs flere dimensjoner, blant annet i forhold til de metodiske utfordringene. Feldstein (1995) finner elastisitetsestimater i forhold til brutto inntekt på mellom 0,75 og 1,3,¹⁶⁾ mens et flertall av analysene etter Feldstein finner estimater som er til dels betydelig lavere. Blant annet oppgir Auten og Carroll (1999) et hovedestimat på om lag 0,6, mens Gruber og Saez (2002) finner estimater i intervallet fra 0,12 til 0,4, avhengig av inntektsdefinisjon.

Mens Feldsteins utgangspunkt for å beregne skatteelastisiteter er å frambringe informasjon om effektivitetstapet ved beskatningen, kan disse også anvendes som indikatorer på responser som kan gis en fordelingsmessig tolkning. Dette er utgangspunktet for analysen i Auten og Carroll (1999). De diskuterer responser på reduserte marginalskatter og konsekvenser for økningen i inntektsulikhet i USA på 80-tallet. Auten og Carroll antar at dersom den estimerte skatteelastisiteten er klart positiv, så er det grunn til å tillegge de reduserte marginalskattene et bidrag til økningen i ulikhet.

En tilsvarende tolkning ligger også bak den påfølgende analysen: Dersom vi finner klart positive skatteelastisitetsestimater, så betyr dette at den økte marginalavkastningen har hatt en positiv effekt på inntektene, og at dette har bidratt til å øke den relative ulikheten i inntekt før skatt. Siden den betydeligste endringen i marginalavkastningen skjedde ved skattereformen i 1992, benyttes data fra før og etter skattereformen i 1992, data fra 1991 og 1994.

Estimater på skatteelastisiteter basert på norske data

Det følgende er basert på resultater fra Aarbu og Thoresen (2001), som i hovedsak følger det metodiske opplegget til Feldstein (1995), bortsett fra at estimatene er hentet fra regresjonsanalyser, mens Feldstein baserer seg på tabelloversikter.

Det er lagt noen restriksjoner på panelet for å fjerne variasjon som åpenbart ikke kan tilskrives skattesystemet. Blant er personer yngre enn 22 og eldre enn 65 utelatt, og personer som har endret sivil status eller fått barn i perioden inngår ikke i materialet.

For å ta hensyn til at det kan være systematiske forskjeller mellom kontrollgruppe og eksperimentgruppe med hensyn til andre kilder til inntektsvekst, er det anlagt en tilnærming hvor inntektsveksten også forklares av andre forhold enn endringer i marginalavkastning. I tillegg til endret marginalavkastning inngår følgende variable som forklaringer til inntektsvekst:

- endring i det relative forholdet mellom margi-
nalskatt på kapital og marginalsatt på lønn
- alder
- antall barn 0-9 år
- antall barn 10-17 år
- sivil status
- livssyklus
- endring i gjennomsnittsskatt
- endring i gjeldsbyrde
- utdanning
- bosatt i Oslo-området
- bosatt i Oslo-området, Stavanger, Bergen og
Trondheim
- bruttoinntekt 1991

I tillegg til økt marginalavkastning på lønn (inkludert lønn fra næringsvirksomhet), innebærer den norske skattereformen, som nevnt i avsnitt 2, en økning i forskjellen mellom beskatning av arbeid og kapital. En variabel som representerer forskjellen mellom marginalbeskatningen av kapital og arbeid er derfor også inkludert som forklaringsfaktor i regresjonene. Det forventes en positiv sammenheng mellom denne variabelen og inntektsvekst.

Alder er inkludert for å ta hensyn til at det selv etter begrensningene i datamaterialet kan være livssykluseffekter som påvirker inntektsveksten. Variabelen livssyklus kombinerer alder og sivil status ved at den tar verdien 1 når personene er unge (under 28 år) og ugifte. Videre inngår en dummyvariabel som indikerer hvorvidt individet er gift, antall yngre og antall eldre barn. Det antas at barn legger skranker for inntektsveksten.

Auerbach og Slemrod (1997) poengterer betydningen av å ta hensyn til at skattereformer som reduserer marginalsattesatsene og tar mål av seg til å være provenynøytrale, innvirker på progressiviteten i skattesystemet. I analysen er det derfor tatt hensyn til endringer i gjennomsnittlige skattesatser i perioden ved hjelp av et instrument. Dette er nødvendig siden de gjennomsnittlige skattesatsene er endogene. Instrumentet er konstruert ved å ta differansen mellom gjennomsnittsskatten i 1991 og gjennomsnittsskatten i 1994, der sistnevnte er beregnet med basis i inntekter for 1991 som er framført til 1994 og beskattet ved 1994-skatteregler. Beregnet på denne måten viser det seg at gjen-

¹⁶⁾ Selv om Feldstein er behørig kreditert for dette arbeidet, har det blant annet vært bemerket (Slemrod 1996) at høyinntektsgruppen består av relativt få personer.

nomsnittsskatten faller for de aller fleste individer i perioden, men noe mer for personer med høyere inntekter. Vi forventer at redusert gjennomsnittsskatt reduserer inntektsveksten, siden det forventes at noe av inntektsøkningen tas ut i økt fritid (fritid antas å være et normalt gode).

Mens skattereformen i USA ble innført i periode med stabil makroøkonomi, jf. Auerbach og Slemrod (1997), og skattereformen i Sverige ble satt i verk i en økonomisk nedgangskonjunktur, se Auerbach, Hassett og Sødersten (1995), ble den norske skattereformen etterfulgt av en oppgangskonjunktur, se f.eks. Statistisk sentralbyrå (1999). Etterspørselseffekter kan virke forskjellig på inntektsveksten for ulike grupper, men dette forholdet er ikke lett å operasjonalisere. Det er utnyttet informasjon om individenes bosted, under antakelsen at et oppsving setter inn i de sentrale strøk først. Derfor inngår det en dummy variabel som indikerer at individet er bosatt i Oslo-området (Oslo, Asker og Bærum) og en dummy variabel som angir at personen er bosatt i Oslo-området, Stavanger, Bergen eller Trondheim. Det forventes et positivt fortegn for disse dummyene.

Videre er det inkludert en forklaringsvariabel som representerer rentefallet i perioden 1991-94. Dette instrumentet er konstruert ved at fallet i realrenten i perioden 1991-94 er multiplisert med gjeldsbyrden i 1991. På tilsvarende måte som fallet i skattebelastningen virker, antar vi at dette reduserer inntektsveksten i perioden.

Den siste variabelen som er inkludert i forklaringsmodellen er bruttoinntekt i året før reformen. Denne variabelen er inkludert for å kontrollere for et "regression-to-the-mean" problem, som oppstår i analyser av denne typen, jf. Moffitt og Wilhelm (2000). Se også Thoresen og Aarbu (2000) og Aarbu og Thoresen (2001) for nærmere detaljer om dette.

I tabell 6.5 ser vi at det er estimert regresjonslikninger i forhold til to alternative metoder å representere endringen i marginalavkastning på. I det ene alternativet anvendes et opplegg som tilsvarende to-steg-minste-kvadraters metode, med inndeling i eksperimentgruppe ("høy") og kontrollgruppe ("lav") etter marginale skattesatser i 1991. Marginal skattesats på 52 prosent danner skillelinjen mellom høy og lav inntekt. Det andre instrumentalternativet innebærer at en tar utgangspunkt i en beregnet endring i marginal avkastning ved uforandret atferd. Dette operasjonaliseres ved å beregne forskjellen mellom marginalavkastningen i 1991 og marginalavkastningen ved at inntektene for 1991 framføres til 1994 og beskattes etter 1994-skatteregler.

Hovedresultatet er at det er liten eller ingen effekt fra økt marginalavkastning på inntektene før skatt. Skatteelastisiteten er enten 0,2 eller 0, ifølge resultatene i tabell 5. En skatteelastisitet på 0,2 er ikke-neglisjerbar, men indikerer at effekten fra økt marginalavkastning har hatt svært begrenset effekt på inntektene før skatt, og dermed må antas å ha hatt liten betydning for ulikhetsøkningen i inntekter før skatt. Vi finner med andre ord anslag på atferdsresponsen som er mindre enn det majoriteten av studier fra USA viser.

Det kan også være av interesse å se nærmere på sammenhengen mellom inntektsvekst og de andre forklaringsvariablene. Det er verdt å merke seg at det er vanskelig å identifisere noen klare sammenhenger mellom inntektsvekst og henholdsvis variabelen som måler forskjellen mellom marginalsatt på lønn og kapital og variabelen som representerer endringer i gjennomsnittsskatt. Med utgangspunkt i parameterestimaterne for alder, utdanning, sivil status, barn og livssyklus, kan det være grunnlag for å si at det er yngre og høyt utdannede som har hatt høyest inntektsvekst i perioden. Analysen indikerer også at det å være bosatt i urbane strøk har positiv virkning på inntektsveksten.

7 Oppsummering

Det observeres en reduksjon i graden av skatteprogressivitet i perioden 1991-99, målt ved summariske mål på skatteprogressivitet, basert på inntektsdata på individnivå. Størrelsen på denne reduksjonen avhenger av definisjonen av skatt, det vil si reduksjonen i progressivitet er mindre når skatt på utbytte i bedriftene blir tilordnet de individuelle skattyterne, men det er rimelig å fastslå at 90-tallet innebar en moderat reduksjon i skatteprogressiviteten. Dette skyldes at ulikheten i inntekt før skatt har økt uten en tilsvarende økning i ulikheten av beskatningen. Hovedformålet med analysen har vært å identifisere i hvor sterk grad skatteendringene i perioden har bidratt til dette resultatet, under antakelsen av at endrede marginalsatt kan ha påvirket inntektsfordelingen før skatt, og at endringer i skattesystemet virker direkte på fordelingen av skattebyrden, for uforandret fordeling av inntekt før skatt.

For å besvare den siste problemstillingen holdes fordelingen av inntekt før skatt konstant, og det har blitt gjennomført simuleringer for å belyse skatteendringers direkte effekt, eller mer presist, effekten av noen utvalgte skatteendringer måles ved at progressiviteten beregnes i henhold til alternative skattesystemer der skatteendringene

Tabell 6.5 Resultater fra regresjoner basert på paneldata der prosentvis endring i bruttoinntekt er avhengig variabel. Utvalgsvekter benyttet i alle regresjoner. Standardavvik i parentes

Variable	To-steg-minste-kvadraters metode	Endret marginalavkastning ved uforandret atferd
Skatteelastisitet	0,210** (0,086)	-0,032 (0,059)
Differanse marg.skatt lønn/kapital	0,004 (0,003)	0,002 (0,003)
Alder	-0,004*** (0,001)	-0,004*** (0,001)
Antall barn 0–9	-0,012 (0,011)	-0,012 (0,011)
Antall barn 10–17	-0,015 (0,007)	-0,023* (0,013)
Sivil status (gift=1)	0,033** (0,017)	0,026 (0,016)
Livssyklus dummy variabel	0,134*** (0,027)	0,087*** (0,026)
Endring i gjennomsnittsskatt	-0,015 (0,361)	0,715** (0,363)
Endring i gjeldsbyrde	2,0×10 ⁻⁷ (9,0×10 ⁻⁷)	1,0×10 ⁻⁶ (9,0×10 ⁻⁷)
Utdannelse	0,025*** (0,003)	0,011*** (0,003)
Dummy for bosatt i Oslo-området	0,001 (0,023)	-0,023 (0,022)
Dummy for bosatt i Oslo-området, Stavanger, Bergen og Trondheim	0,025 (0,019)	0,042** (0,018)
Bruttoinntekt 1991	-0,281*** (0,021)	-0,167*** (0,017)
Konstant	4,125*** (0,212)	2,082*** (0,207)

*signifikant på 0,10 nivå, **signifikant på 0,05 nivå, ***signifikant på 0,01 nivå

ikke inkluderes. På dette viset identifiseres en rekke forhold som bidrar i progressivitetsreduserende retning: skattereformen i 1992, justeringer av delingsmodellen etter reformen, underregulering av minstefradrag/personfradrag i forhold til den faktiske lønnsveksten i perioden og manglende justering av barnetrygden i takt med lønnsveksten.

For å belyse sammenhengen mellom marginalavkastning og inntekt, der marginalavkastningen er definert som én minus marginals-katten, presenteres resultatene fra en økonometrisk analyse (Aarbu og Thoresen 2001) der en utnytter at deler av inntektsdataene er organisert som et

panel og den betydelige økningen i marginalavkastningen som skattytere på høye inntektsnivåer opplevde ved skattereformen i 1992. Formålet er å beregne skatteelastisiteter, som er et mål på hvor sterkt skattyternes inntekter før skatt endres når marginalavkastningen øker. Analysen indikerer at skatteelastisiteten er enten 0 eller liten og positiv (0,2). Disse estimatene gir derfor ikke støtte til at økningen i ulikheten i inntekt før skatt først og fremst skyldes de reduserte marginals-kattene i perioden.

Det betyr ikke at det ikke kan være andre skattemotiverte tilpasninger i perioden som har ført til redusert progressivitet. For eksempel er det åpen-

bare tilpasningsmuligheter i forhold til delingsmodellen, det vil si valg av organisasjonsform (personlig næringsdrivende eller aksjeselskap), som kan ha påvirket skattesystemets progressivitetsgrad.

Et hovedbidrag i denne analysen er å peke på hvilke endringer som kan gi økt skatteprogressivitet når en tar fordelingen av inntekt før skatt som gitt. For eksempel vil det å øke minstefradragene gi økt progressivitet. Men det fører også til lavere skatteinntekter.

Referanser

- Arneberg, M.W., H. Gravningsmyhr, K. Hansen, N. Langbraaten, B. Lian and T.O. Thoresen (1995): *LOTTE - en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder*, Rapporter 95/19, Statistisk sentralbyrå.
- Auerbach, A.J. (1996): Measuring the Impact of Tax Reform, *National Tax Journal* 49, 665–673.
- Auerbach, A.J. og J. Slemrod (1997): The Economic Effects of the Tax Reform Act of 1986, *Journal of Economic Literature* 35, 589–632.
- Auerbach A.J., K. Hassett og J. Södersten (1995): Taxation and Corporate Investment: The Impact of the 1991 Swedish Tax Reform, *Swedish Economic Policy Review* 2, 361–83.
- Auten, G. og R. Carroll (1999): The Effect of Income Taxes on Household Income, *The Review of Economics and Statistics* 84, 681–693.
- Bishop, J.A., J.P. Formby og B. Zheng (1998): Inference Tests for Gini-Based Tax Progressivity Indexes, *Journal of Business & Economic Statistics* 16, 322–330.
- Buhmann, B., L. Rainwater, G. Schmaus og T.M. Smeeding (1988): Equivalence-scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database, *Review of Income and Wealth* 34, 115–142.
- Feldstein, M. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* 103, 551–572.
- Finansdepartementet (1991): Skattereformen 1992, Ot.prp. nr. 35 (1990-91).
- Finans- og tolldepartementet (1995): Evaluering av deler av skattereformen, Ot.prp. nr. 19 (1994-95).
- Fjærli, E. og R. Aaberge (2000): Tax Reforms, Dividend Policy and Trends in Income Inequality: Empirical Evidence Based on Norwegian Data, Discussion Papers 284, Statistics Norway.
- Fjærli, E. og R. Aaberge (2003): Vedlegg X, denne publikasjonen.
- Goolsbee, A. (2000): "It's Not About the Money: Why Natural Experiments Don't Work on the Rich", in J. Slemrod (ed.): *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, New York: Russell Sage Foundation.
- Gordon, R. og J. Mackie-Mason (1994): Tax Distortions to the Choice of Organizational Form, *Journal of Public Economics* 55, 279–306.
- Gordon, R. og J. Slemrod (2000): "Are 'Real' Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases", in J. Slemrod (ed.): *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, New York: Russell Sage Foundation.
- Gruber, J. og E. Saez (2002): The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics* 84, 1–32.
- Kakwani, N.C. (1977): Measurement of Tax Progressivity: an International Comparison, *The Economic Journal* 87, 71–80.
- Kasten, R., F. Sammartino og E. Toder (1994): "Trends in Federal Tax Progressivity", i J. Slemrod (red.): *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- Moffitt, R.A. og M.O. Wilhelm (2000): "Taxation and Labor Supply Decisions of the Affluent", i J. Slemrod (red.): *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, New York: Russell Sage Foundation.
- Musgrave, R.A. og T. Thin (1948): Income Tax Progression, 1929–48, *Journal of Political Economy* 56, 498–514.
- Slemrod, J. (1996): "High Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response", i M. Feldstein og J.M. Poterba (red.): *Empirical Foundations of Household Taxation*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Slemrod, J. (1998): Methodological Issues in Measuring and Interpreting Taxable Income Elasticities, *National Tax Journal* 51, 773–788
- Statistisk sentralbyrå (1999): Økonomisk utsyn over året 1998, Økonomiske analyser 1/99.
- Statistisk sentralbyrå (2002): Mange tente godt på aksjar, <http://www.ssb.no/emner/05/01/selvangivelse>.
- Sørensen, P.B. (1998): *Tax Policy in the Nordic Countries*, edited by P.B. Sørensen, London: Macmillan Press.
- Thoresen, T.O. (2002): Reduced Tax Progressivity in Norway in the Nineties. The Effect from

- Tax Changes, Discussion Papers 335, Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, T.O. og K.O. Aarbu (2000): Skatterefor-
men betraktet som et naturlig eksperiment,
Sosialøkonomen nr. 1 2000, 54, 32-41.
- Triest, R.K. (1998): Econometric Issues in Esti-
mating the Behavioral Response to Taxation: A
Nontechnical Introduction, *National Tax Jour-
nal* 51, 761-772.
- Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm (1995):
Labor Supply Responses and Welfare Effects of
Tax Reforms, *Scandinavian Journal of Econo-
mics* 97, 635-659.
- Aarbu, K.O. og T.O. Thoresen (1997): The Nor-
wegian Tax Reform; Distributional Effects and
The High-income Response, Discussion Papers
207, Statistisk sentralbyrå.
- Aarbu, K.O. og T.O. Thoresen (2001): Income
Responses to Tax Changes – Evidence from the
Norwegian Tax Reform, *National Tax Journal*
54, 319-35.
-

Vedlegg 7

Kapitalinntekt og inntektsulikhet

av Erik Fjærli og Rolf Aaberge

1 Innledning

Det er en utbredt oppfatning at inntektsulikheten i Norge økte på 1990-tallet og i den sammenheng vises det gjerne til utviklingen av kapitalinntektene. Imidlertid skyldes en vesentlig del av økningen i de registrerte inntektsforskjellene økt synliggjøring av eierinntekter etter skattereformen i 1992. Før skattereformen gjorde de høye personlige skattesatsene på kapitalinntekter det lite attraktivt å belønne aksjonærene via utbytte. I stedet ble store deler av overskuddet holdt tilbake i bedriftene og den motsvarende verdistigningen kanalisert til kapitaleierne i form av skattefrie gevinster, i stor grad skjult for offentlig statistikk. Skattereformen medførte full likebehandling av kapitalinntekter. Som en konsekvens av dette, ble en større del av bedriftenes overskudd gitt som utbytte til aksjonærene. RISK-reglene, som medførte skatteplikt for aksjegevinster uavhengig av eiertid, medførte også at en større del av gevinstene ble synliggjort i statistikken. Økte aksjeutbytter og nye regler for gevinstbeskatningen har bidratt til å gjøre den rapporterte kapitalinntekten større.

Endringen i bedriftenes og eiernes tilpasning reiser spørsmål om sammenlignbarheten av kapitalinntekter over tid, siden det er de *registrerte* aksjeutbytter og realisasjonsgevinster som inngår i kapitalinntektsbegrepet i den tradisjonelle inntektsdefinisjonen. Slike realiserte eierinntekter kan være følsomme både for tilfeldige variasjoner fra år til år, og for skattemotiverte formaldisposisjoner uten reelle endringer i den underliggende inntektsopptjeningen. Dessuten er det slik at aksjeutbytte og realisasjonsgevinster ikke bare varierer over tid, avkastningen vil også gjerne manifesteres på ulike måter i ulike former for aksjeplasseringer. AMS var en utbredt spareform på 90-tallet, der avkastningen i liten grad kom til syne i statistikken, verken som utbytte eller realiserte gevinster. For børsnoterte selskaper utgjør aksjeutbytte ofte bare 2-3 prosent av aksjenes markedsverdi, om det i det hele tatt betales noe utbytte. Dette er knapt nok til å kompensere for effekten av inflasjonen. I mindre selskaper som drives av aktive eiere omfat-

ter derimot aksjeutbyttet også til dels kompensasjon for eiernes arbeidsinnsats og kan derfor overstige avkastningen på den investerte kapitalen.

Problemet med å bestemme kapitalinntekten er også velkjent i forbindelse med spørsmålet om deling av næringsinntekt i bidrag fra produksjonskapitalen og bidrag fra den næringsdrivendes arbeidsinnsats (delingsmodellen). I delingsmodellen har man valgt å bruke såkalt imputering for å fastsette kapitalinntekten, ved at realkapitalavkastningen defineres som verdien av produksjonskapitalen multiplisert med en sjablonmessig fastsatt kapitalavkastningsrate. Avkastningsraten skal i prinsippet svare til avkastningskravet på realinvesteringer. Med andre ord er det antatt at i det lange løp vil kapitalavkastningen i gjennomsnitt tendere mot dette nivået. Arbeidsinntekten (personinntekten) blir bestemt residualt, som differansen mellom netto næringsinntekt og imputert kapitalinntekt.

Ved siden av rene måleproblemer har spørsmålet om hvordan inntektsbegrepet skal defineres også en mer prinsipiell side: Inntektsdefinisjonen bør for det første ha en tolkning som er relevant for formålet. I sammenheng med inntektsfordelingsanalyser vil det si at den valgte inntektsdefinisjonen må gi et realistisk bilde av forskjeller i husholdningenes forbruksmuligheter, som jo er det underliggende velferdsmålet vi egentlig er ute etter å måle (som et mål på materielle levekår). For det andre må inntektsbegrepet være mest mulig konsistent, innenfor de begrensninger som settes av tilgjengelige data. Fordi man ofte mangler relevante data og i stor grad må basere seg på data som er samlet inn for skattemessige formål, må en imidlertid noen ganger gjøre metodiske valg som kan få betydning for resultatene. I SSB's inntektsregnskap regnes for eksempel renter på bankinnskudd mm. som inntekt, uansett om de realiseres eller blir stående på konto. Avkastningen av aksjeplasseringer derimot, regnes som inntekt bare i den grad de realiseres i form av salgsgevinster eller utbytte. Voksende aksjeposter blir altså ikke regnet som inntekt, mens voksende bankinnskudd blir. Når det gjelder egen bolig og annen forbrukskapital har en hittil ikke hatt tilfredsstillende data-

grunnlag for å inkludere leieverdien av disse gjenstandene i inntektsstatistikken. I stedet følger man den praksis at renteutgifter ikke trekkes fra i inntektsregnskapet. Slik fanges den årlige "forbruksutgiften" til varige konsumgoder opp i den grad disse godene er lånefinansierte eller blir leid, ved at verken renteutgifter eller leie blir trukket fra i inntektsbegrepet. For de som har nedbetalt bolig mm. vil denne metoden imidlertid undervurdere husholdningens forbrukspotensial. I sammenheng med ulikhetsanalyser er det største problemet med denne metoden antakelig at inntektsbegrepet gir et feil inntrykk av forskjellen i levestandard mellom husholdninger i etableringsfasen og eldre husholdninger, som for en stor del har nedbetalt sin gjeld.

Inntektsbegrepet bør også være mest mulig konsistent over tid, for eksempel ved at nivået på totalinntekten ikke påvirkes av rene endringer i sammensetningen av inntekten. For eksempel er det uheldig om den observerte totalinntekten til eiere av aksjer øker som følge av at de tar ut en større del av overskuddet som utbytte, når dette samtidig fører til en tilsvarende reduksjon i aksjenes verdistigning (som ofte ikke registreres i statistikken). Det er summen av utbytte og verdistigning som utgjør totalavkastningen. Dersom en av disse inntektskomponentene (typisk verdistigningen) ikke er fullt observerbar i data, kan det i sin tur gi opphav til tolkningsproblemer om man av en eller annen grunn får et skifte i selskapenes utbytte- og finansieringspolitikk, jf det som er sagt foran om skattereformen.

De mange målings- og tolkningsproblemene knyttet til den tradisjonelle definisjonen av eierinntekt peker på nødvendigheten av å supplere bildet av inntektsforholdene i samfunnet, gjennom å introdusere alternative definisjoner til standard definisjonen i offentlig statistikk. En alternativ definisjon av eierinntekt er å bruke den langsiktige gjennomsnittsavkastningen på risikokapital, dvs hva eierne kan forvente å ta ut som konsum over tid og fremdeles ha realverdien av kapitalen inntakt. Denne definisjonen er fundert i økonomisk teori, ved at den er tuftet på det langsiktige forbrukspotensialet som en kapitalinvestering kan gi, og støtter i liten grad på problemer av den typen som er nevnt ovenfor. I kapittel 2 beskriver vi hvordan skattereformen i 1992 har medført endringer i observerte inntekter i inntektsstatistikken, ved at aksjonærintekter som tidligere har vært skjult for statistikken er blitt synliggjort blant annet i ligningsdata. Dette skaper problemer med sammenligning av inntektsstatistikk før 1992. I kapittel 3 drøfter vi alternative definisjoner av kapitalinntekt

fra aksjeplasseringer, og kapittel 4 inneholder en analyse av utviklingen i inntektsulikheten fra 1986 til 2000 med to alternative inntektsbegrep; det tradisjonelle med observerte data fra selvangivelsen og et alternativ der avkastningen på aksjeplasseringer er beregnet ved å bruke en langsiktig kapitalavkastningsrate (imputering). Denne analysen er en oppdatering av Fjærli og Aaberge (2000), der vi nå har utvidet analyseperioden med 4 år. Kapittel 5 gir en oppsummering av resultatene.

2 Effekter av skattereformen på rapportering av kapitalinntekter

I dette kapitlet gjengir vi hovedtrekkene i det offisielle bildet av inntektsutviklingen i Norge før og etter skattereformen, slik det framkommer f.eks. i *Utjamningsmeldinga* (St meld nr 50 1998-99). Her legger man stor vekt på veksten i kapitalinntekter for å forklare den økningen i inntektsulikhet man mener å ha observert i perioden 1986-1996¹⁾, men peker også på de tolkningsproblemene vi nevnte innledningsvis.

I tabell 7.1 gjengis resultater fra tabell 3.4 i *Utjamningsmeldinga*. Som det framgår av tabellen har lønnsinntekt og næringsinntekt fått redusert andel av husholdningenes bruttoinntekt fra 1986 til 1996, mens andelen kapitalinntekter og overføringer har økt. Økningen i kapitalinntektenes andel har skjedd i de øverste inntektsklassene, mens økningen i overføringenes andel har vært størst for gruppene i de midtre og lavere delene av inntektsfordelingen. Vær oppmerksom på at inntektsmobilitet vil føre til at de samme personene ikke nødvendigvis befinner seg i samme desil i forskjellige år; de som har lav inntekt et bestemt år er ikke nødvendigvis de samme som har lav inntekt året etter. Som påvist av Aaberge et al. (2002), er mobiliteten forholdsvis stor i laveste og høyeste desil, mens den er relativt liten i de andre desilene.

I tabell 7.1 er kapitalinntekt definert som summen av renteinntekter, aksjeutbytte, netto realisasjonsgevinster og "andre kapitalinntekter". Det er særlig aksjeutbytte og netto realisasjonsgevinster som står for det meste av økningen i kapitalinntekt. Brutto renteinntekt har økt mindre, blant annet på grunn av et lavere nominelt rentenivå på 90-tallet. I tabell 7.2 gjengir vi resultater fra tabell 3.13 i *Utjamningsmeldinga*. Her framgår det at både aksjeutbytte og realisasjonsgevinster har gått litt opp og ned gjennom årene, men at det skjer en

¹⁾ Ifølge *Utjamningsmeldinga* økte inntektsulikheten målt ved Gini-koeffisienten med om lag 16 prosent fra 1986 til 1996.

Tabell 7.1 Sammensetningen av brutto inntekt mht (1) lønn (2) næringsinntekt (3) kapitalinntekt (4) pensjoner og overføringer i 1986 og 1996 (prosent) etter inntektsdesil

Desil	År	1	2	3	4
1	1986	29,3	3,5	4,5	62,6
	1996	29,3	2,6	0,8	67,4
2	1986	52,3	7,1	4,1	36,5
	1996	31,4	5,9	2,2	60,5
3	1986	63,7	9,3	3,7	23,3
	1996	48,8	7,7	2,5	41,0
4	1986	70,5	8,9	3,7	16,9
	1996	63,6	6,7	1,9	27,8
5	1986	75,0	6,5	3,8	14,6
	1996	70,7	6,4	1,7	21,2
6	1986	77,1	7,3	3,8	11,7
	1996	76,4	6,4	1,7	15,5
7	1986	77,6	7,7	3,8	10,9
	1996	78,2	6,2	1,9	13,8
8	1986	78,4	9,9	3,9	7,8
	1996	79,5	7,4	2,1	11,0
9	1986	81,3	8,0	4,4	6,2
	1996	80,4	8,1	3,1	8,5
10	1986	68,5	20,5	6,8	4,3
	1996	64,2	12,9	18,4	4,6
All	1986	72,1	10,5	4,5	12,9
	1996	68,5	8,3	6,0	17,3

Kilde: Tabell 3.4 i Utjammingsmeldinga (tallene er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå)

markert økning fra og med 1993, særlig for aksjeutbytte (i statistikken er det ett års forsinkelse mellom utdelt og mottatt utbytte, slik at aksjeutbytte utdelt av overskudd som er opptjent i regnskapsåret 1992 opptrer i husholdningenes selvangivelse i 1993). Merk at realisasjonsgevinster er utelatt fra tabellen i 1989, fordi de veide gjennomsnittene

påvirkes sterkt av en eneste ekstremobservasjon. Dette indikerer at realiserede kapitalgevinster i skattegrunnlaget i perioden før skattereformen kunne være så sjeldne at de kanskje ikke egnet seg så godt for inntektsstatistikkformål. Dette understøttes også av de store variasjonene fra år til år i denne inntektskomponenten - fra 900 mill. kroner i 1986

Tabell 7.2 Utbytte og kapitalgevinster mottatt av husholdninger. Mill. 1996 kroner

År	Mottatt aksjeutbytte ¹	Realisasjonsgevinster
1986	1950	900
1987	2400	3400
1988	1850	750
1989	1350	- (utelatt pga en ekstremverdi)
1990	1550	1350
1991	1550	550
1992	1600	1750
1993	7719	2868
1994	8720	3126
1995	10820	4683
1996	11266	8641

¹ Utbytte mottatt ett år er avsatt i årsregnskapet for året før.

Kilde: Tabell 3.13 i Utjammingsmeldinga (tallene er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå)

til 3,4 mrd. kroner i 1987 og så ned til 750 mill. i 1988.

Økningen i de observerte kapitalinntektene fra 1993 kan skyldes bedre konjunkturer, men har også å gjøre med at en større del av kapitalinntektene blir synliggjort som en følge av skattereformen, slik at økningen i de registrerte inntektsforskjellene overvurderer økningen i de faktiske inntektsforskjellene. I Utjamningsmeldinga pekes det på flere sider ved skattereformen som kan ha medført økt synliggjøring av kapitalinntektene i statistikken, blant annet at skattereglene har medført full skattemessig likebehandling av aksjeutbytte og tilbakeholdt overskudd, samtidig som gevinster og tap ved salg av aksjer ble skattepliktige uansett eiertid (før reformen var aksjegevinster (tap) bare skattepliktige dersom de ble solgt før tre år etter kjøpstidspunktet). Dette, sammen med endringer i regnskapsreglene, har medført at aksjonærene tar ut en større andel av overskuddet som utbytte enn tidligere. Videre har delingsmodellen og endringer i denne etter 1992 gjort det mer lønnsomt for aktive eiere å ta ut en større del av inntektene som utbytte enn som lønn²⁾.

²⁾ Fjærli, E. og D. Lund (2001) viser hvordan det kunne være lønnsomt for aktive eiere å ta ut en del av inntektene som lønn før skattereformen.

I tillegg til de momentene som er nevnt i Utjamningsmeldinga vil vi peke på et annet forhold, som har å gjøre med samspillet mellom skattereglene og regnskapslovgivningen, og som kanskje har gått mer upåaktet hen. Tabell 7.3 viser utviklingen i egenkapital for selskaper i industri, bergverk og varehandel fra 1986 til 1992. Fram til 1991 utgjorde skattemessige betingede avsetninger (konsolideringsfond mm., samt reserver som skyldtes skattemessige meravskrivninger etc.) en stor del av selskapenes balanse sammenlignet med vanlig egenkapital. Fram til 1990 vokste også de skattemessige betingede reservene betydelig raskere enn både total egenkapital og fri egenkapital. Med skattereformen i 1992 ble de skattemessige reservene oppløst, og overført til egenkapital (tilbakeføringsfond) etter nærmere regler. Fra 1990 til 1991 avtok de skattemessige reservene noe. Dette kan kanskje delvis tilskrives at noen selskaper så seg nødt til å inntektsføre reserver for å opprettholde en tilstrekkelig egenkapital, men skyldes nok i det vesentligste at det i overgangsåret ble tillatt å regnskapsføre deler av de oppløste skattemessige betingede reserver i utgående balanse for inntektsåret 1991.

Veksten i de skattemessige betingede avsetningene på 80-tallet viser tydelig hvordan skattekre-

Tabell 7.3 Egenkapital og skattemessig betingede reserver etter næringshovedgruppe. Mill kroner.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	prosentvis endring 1986-1991	prosentvis endring 1991-1992
Industri og bergverk									
Total egenkapital	29394	28816	31837	34274	34761	35459	60171	21	70
Fri egenkapital	4205	4738	3500	4928	5973	5651	23509	34	316
Skattemessig betingede reserver	11118	23552	25339	28987	30749	26283	-	136	-
Engroshandel									
Total egenkapital	8645	9612	10353	11717	11220	14196	23969	64	69
Fri egenkapital	2472	2797	2778	2273	2259	2017	9297	-18	361
Skattemessig betingede reserver	6027	8837	9290	9939	10993	9091	-	51	-
Detaljhandel									
Total egenkapital	2507	2447	2315	2364	2797	3309	5552	32	68
Fri egenkapital	783	456	141	8	97	297	1957	-62	559
Skattemessig betingede reserver	1960	2961	2725	2716	2897	1588	-	-19	-

Kilde: Regnskapsstatistikk for Industri og bergverk, engroshandel og detaljhandel. (Statistisk sentralbyrå)

ditter har spilt en viktig rolle som kilde til finansiering av selskapene. I vår sammenheng er vi imidlertid mer interessert i oppløsningen av skattekredittene med skattereformen i 1992 og hvilke konsekvenser dette fikk for selskapenes evne til å utbetale aksjeutbytte. I sammenheng med reformen ble de latente skattekravene som disse avsetningene innebar nemlig ettergitt og de skattemessige betingede avsetningene kunne skattefritt overføres til egenkapital. Overføringen måtte i store trekk skje via et tilbakeføringsfond, og avsetningene kunne ikke tas direkte ut av selskapene som utbytte, men inntektsføres med 20 prosent årlig. Dette "skatteamnestiet" innebar en betydelig (men lite omtalt) skattelette. For selskapene som omfattes av tabell 7.3 alene utgjør skattekostnaden for det offentlige av å avstå fra beskatning av disse reservene om lag 10 milliarder 1992-kroner, dersom en legger til grunn skattesatsen på 28 prosent fra og med 1992. Til sammenligning utgjorde det samlede skatteprovenyet fra etterskuddspliktige eksklusive selskaper i 1992 om lag 12 milliarder kroner (inklusive kraftverksskatter på anslagsvis 2 -2,5 mrd. kroner). Skatteamnestiet innebar naturligvis ingen kontantinntekter for selskapssektoren, men for mange selskaper ble egenkapitalsituasjonen dramatisk forbedret, med vekst i den frie egenkapitalen på flere hundre prosent, i gjennomsnitt! Slik ble flere selskaper i stand til å utbetale utbytte uten å bryte med regnskapsmessige begrensninger og når konjunktorene snudde på samme tid fikk selskapssektoren også den nødvendige likviditet til å finansiere økningen i aksjeutbyttet.³⁾

På bakgrunn av resultatene i tabell 7.3 kan man gå ut fra at det før skattereformen foregikk en betydelig akkumulasjon av kapital i bedriftene, blant annet i form av skattemessig betingede reserver, som i liten grad kom til syne i inntektsstatistikken for personer og husholdninger. Tabell 7.3 demonstrerer imidlertid også et annet problem i tilknytning til måling av kapitalinntekt, nemlig spørsmålet om periodisering. Store deler av det aksjeutbytte som ble delt ut etter skattereformen skjedde ut fra tidligere års akkumulerte overskudd og opparbeidede skattekreditter. I det perspektivet blir aksjeutbytte mer å sammenligne med å ta penger ut av banken og eieren blir ikke noe rikere. Skattemotivert utbytteatferd ledet altså ikke bare til at kapitalinntekter ble undervurdert før skattereformen,

men også til at de kan ha blitt overvurdert etter skattereformen i det "utbyttefesten" ikke nødvendigvis var fundert i en tilsvarende økning i selskapenes lønnsomhet.

3 Alternative definisjoner av kapitalinntekt

Som forklart i kapittel 2, er det grunn til å tro at økningen i husholdningenes kapitalinntekter etter skattereformen til dels kan tilskrives økt synliggjøring av inntekter som følge av skattereformen, gjennom at det ikke lenger er så lønnsomt å holde tilbake overskudd i bedriftene. Dels skyldes økningen i de registrerte eierinntektene trolig også at eierne har realisert tidligere års oppsamlede reserver. På grunn av utstrakt bruk av skattemotiverte disposisjoner før skattereformen og endringen i de skattemessige insentivene som fulgte av reformen må en være forsiktig med å trekke konklusjoner om utviklingen i inntektsfordelingen ut fra utviklingen i observerte, skattemessige inntekter. Fordi aksjeformuene i utgangspunktet er svært skjevt fordelt, vil selv små endringer i eierinntektene kunne gi relativt sterke utslag i inntektsulikheten slik vi måler den med Gini-koeffisienten og beslektede ulikhetsmål. På den annen side er det klart at 90-tallet også har vært preget av gode konjunkturer, særlig de første årene etter bunnen i 1991-92. Det har med andre ord vært en reell bedring av lønnsomheten for selskapssektoren under ett, som har kommet eierne til gode. Ifølge Statistisk årbok for 2001 (SSB) steg verdien av totalindeksen på Oslo Børs (årgjennomsnitt) med mer enn 25 prosent fra 1992 til 1993 og med mer enn 20 prosent fra 1993 til 1994. Fram til 1998 har det vært ytterligere vekst. Vekst i totalindeksen er imidlertid langt fra noen naturlov. Siden årsskiftet 2001/2002 har totalindeksen på Oslo Børs⁴⁾ hatt en nominell avkastning på minus 31 prosent (medio desember 2002) og i løpet av kalenderåret 2001 var avkastningen minus 14,6 prosent. Året før gav positiv avkastning, men den var likevel bare 3,2 prosent, langt lavere enn renten på bankinnskudd. I 1999 derimot, var årsavkastningen på totalindeksen hele 48,5 prosent, mot minus 27 prosent i 1998⁵⁾.

Et annet forhold som er av betydning i sammenheng med kapitalinntekt er inflasjon, dvs. verdiforingelse av de formuesobjektene som genererer inntekten. Et økonomisk korrekt inntektsbegrep

³⁾ Et annet forhold som kan bidra til å forklare veksten i aksjeutbytter fra 1992 er at eierne i mange selskaper kanskje trodde at dette ikke kom til å bli en permanent ordning, slik at det gjaldt å benytte anledningen.

⁴⁾ Totalindeksen er utbyttejustert, og gir altså et mål på selskapenes totalavkastning (utbytte pluss verdiendring).

⁵⁾ Kilde: Oslo Børs (www.ose.no)

forutsetter at man tar hensyn til inflasjonskomponenten i kapitalavkastningen. Dette er spesielt viktig når man ser på utviklingen over tid, fordi endringer i det nominelle rentenivået ofte bare reflekterer endringer i inflasjonsraten mens det bak kan ligge en mer konstant realrente.

I dette avsnittet drøfter vi alternative inntektsbegrep og lanserer en operasjonalisering av kapitalinntektsbegrepet som bedre ivaretar de nevnte problemene med skattemotiverte tilpasninger, tilfeldige variasjoner fra år til år og inflasjonens virkning på formuesverdiene.

Et naturlig utgangspunkt for en drøfting av inntektsbegrepet er den velkjente Schanz-Haig-Simons (SHS) inntektsdefinisjonen.

"Personal income may be defined as the algebraic sum of (i) the market value of rights exercised in consumption and (ii) the change in value of the store of property rights between the beginning and the end of the period in question" (Simons, 1938).

SHS-definisjonen av inntekt inkluderer kapitalgevinster og - tap, uavhengig av om de er realiserte eller ikke. Å inkludere påløpte, ikke realiserte inntekter kan være hensiktsmessig når det gjelder å utlede et teoretisk korrekt skattegrunnlag, men er ikke lett å implementere i praksis. Derfor er skattbar inntekt som regel basert på realiserte gevinster og - tap.

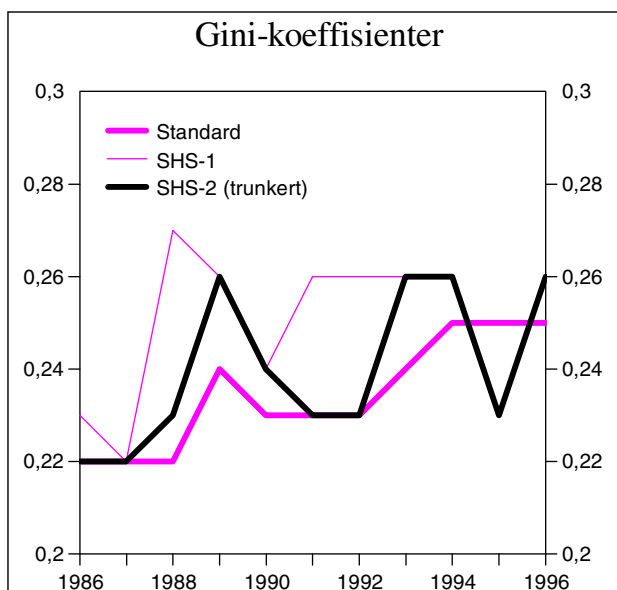
Selv om SHS-definisjonen i mer eller mindre modifisert form kan være et relevant utgangspunkt for skattlegging, kan behandlingen av kapitalgevinster og - tap medføre heller merkelige konsekvenser for estimater av inntektsulikheter, i alle fall dersom man holder seg til den egentlige SHS-definisjonen med påløpte verdiendringer i perioden. For det første kan empiriske estimater av inntektsulikheter bli meget sterkt påvirket av konjunktursvingninger. De store variasjonene fra år til år i avkastningen på aksjer gir seg imidlertid ikke uttrykk i tilsvarende svingninger i forbruket, som gjerne er bestemt i et mer langsiktig perspektiv. Heller ikke forbruksmulighetene på kort sikt påvirkes i nevneverdig grad av tilfeldige svingninger, fordi husholdningene normalt har andre inntekter og dessuten kan lånefinansiere forbruket. Med mindre et tilfeldig kursfall medfører at eieren av en aksjepost må legge om sitt planlagte forbruk ett år, vil slike svingninger ikke innebære noen effektiv skranke på det kortsiktige forbruket. Et annet problem med inntektsdefinisjoner basert på påløpte gevinster og tap er at totalinntekten lett kan bli svært liten i år med verdifall, endog negativ for personer med høy aksjeformue i forhold til kontantinntektene. Dette

medfører dels tolkningsproblemer for Gini-koeffisienten (ved negative inntekter), dels at ulikheten i samfunnet tilsynelatende kan øke i år med verdifall på aksjebørsene, som følge av at personer med høye (aksje-)formuer framstår som fattige med svært lave inntekter.

For å illustrere problemene med SHS-inntektsbegrepet har vi i figur 7.1 gjengitt Gini-ulikheten ved tre alternative definisjoner av kapitalinntekt. Beregningene baserer seg på de samme data som Utjanningsmeldinga (jf. tabell 7.1 og 7.2). Det ene inntektsbegrepet, "Standard", er identisk med inntekt etter skatt som ble brukt i beregningene i Utjanningsmeldinga. Her er kapitalinntekt definert som summen av brutto renteinntekter, aksjeutbytte, netto realisasjonsinntekter og andre kapitalinntekter, og samlet inntekt er trunkert ved 0 (dvs. ikke-negativ). Trunkering ved 0 av kapitalinntekt vil føre til at man overvurderer kapitalinntektenes andel av totalinntekten og dens bidrag til inntektsulikheten. I "SHS-1" er aksjeutbytte og realisasjonsgevinster erstattet med påløpte verdiendringer, beregnet på basis av utviklingen av årsgjennomsnittet til totalindeksen på Oslo Børs (som inkluderer både verdistigning og aksjeutbytte) og anslag på markedsverdiene av husholdningenes aksjeportefølje⁶⁾. Her tillates inntekten å bli negativ. Det antas at alle typer aksjeinvesteringer i gjennomsnitt gir samme årsavkastning. Dette er naturligvis ikke riktig, men forutsetningen svarer til at avkastningen på husholdningenes samlede aksjeinvesteringer under ett viser samme trend som totalindeksen og at det ikke er slik at gevinster og tap er konsentrert på forskjellige steder i inntektsfordelingen (dvs. at alle husholdninger som har aksjer antas å ha samme sannsynlighet for gevinst/tap uansett hvor i inntektsfordelingen de befinner seg). I og med at aksjeeierne er en svært homogen gruppe mht. inntekt (aksjeeierskap er i stor grad konsentrert blant de 10 prosent rikeste), vil det neppe skape problemer med skjevhet at en bruker en felles, gjennomsnittlig årsavkastning. SHS-2 svarer til SHS-1, men i likhet med standarddefinisjonen av inntekt i offisiell statistikk er negativ inntekt etter skatt satt lik 0.

Sammenlignet med standard inntekt i offisiell statistikk viser SHS-inntekt jevnt over høyere ulikhet, unntatt i 1995, da realiserte, nominelle kapitalinntekter var relativt store sammenlignet med realavkastningen på totalindeksen. Det er særlig to forhold man kan merke seg ved figur 7.1: For det første viser SHS-inntekt erratiske svingninger

⁶⁾ De tekniske detaljene ved beregningene er forklart nærmere i neste kapittel.



Figur 7.1 Utviklingen i Gini-koeffisienten under alternative inntektsdefinisjoner

i inntektsulikheter fra år til år, for eksempel øker Gini-koeffisienten fra drøyt 0,225 i 1988 til drøyt 0,26 (SHS-2) i 1989. Økningen faller sammen med en økning i totalindeksen som medfører en imputert, påløpt aksjeavkastning på rundt 60 prosent, beregnet ut fra utviklingen i gjennomsnittsverdien på totalindeksen fra året før. Slike svingninger gir et lite troverdig bilde av inntektsforholdene i samfunnet og hvordan fordelingen av forbruksmulighetene utvikler seg. For det andre blir inntektsulikheten ved SHS-1 mye større enn ved standard inntekt også i årene 1988 og 1991, da det var fall i totalindeksen og den beregnede SHS-kapitalinntekten var negativ. Påløpte tap fikk altså husholdninger med store aksjeformuer til å framstå som fattige og omrangeringen av husholdninger etter inntekt medfører større ulikhet.

Tolket bokstavelig er SHS-inntektsbegrepet altså lite egnet for analyser av inntektsfordelingen. Det gir for store svingninger fra år til år sammenlignet med de underliggende inntektsforholdene i samfunnet generelt, og spesielt i forhold til den relativt stabile fordelingen av eiendom (kapital). Videre innebærer det en lite tilfredsstillende håndtering av påløpte verdifall som kan medføre et misvisende inntrykk av inntektsulikheten i enkelte år.

Alternativt kan man benytte en inntektsdefinisjon som fanger opp bidraget fra investeringer i aksjer til husholdningenes forbruksmuligheter på lang sikt. Da får man mindre tilfeldige svingninger, og effekten av år med negativ avkastning tas med implisitt ved at den langsiktige avkastningen fanger opp både gode og dårlige år. En slik inn-

tektsdefinisjon er Hicks (1939)⁷⁾, der inntekt defineres som hva et individ (familie, husholdning) kan forbruke i løpet av en periode og samtidig *forvente* å ha samme realverdi på formuen ved utgangen av perioden som ved periodens begynnelse. Hicks' inntektsbegrep er til forveksling lik SHS, men bygger på begreper om *forventing* og *varighet*.⁸⁾ I henhold til dette inntektsbegrepet skal en legge til grunn den langsiktige, forventede realavkastningen av kapitalplasseringer. Måten kapitalavkastningen periodiseres på under det "Hicksianske" inntektsbegrepet innebærer både økt stabilitet i bidraget til inntektsulikheter fra eierskap til kapitalen, og at tilfeldige verdifall veies mot senere gevinster. Det er også konsistent med makroøkonomiske livssyklusteorier for konsum, som f.eks. i Ando og Modigliani (1963) og senere arbeider. Bruken av normalavkastning i det norske skattesystemet (delingsmodellen for næringsinntekt og grunnrenteskatten for kraftverk) kan ses som en anvendelse av Hicks' inntektsbegrep.

4 Endringer i inntektsulikheten 1986-2000

I dette kapitlet skal vi sammenligne utviklingen i inntektsulikhet i Norge fra 1986 til 2000 under to alternative inntektsbegreper: Det tradisjonelle, som er basert på rapporterte inntekter i selvangivelsen (som i Utjamningsmeldinga), og et alternativ der vi har imputerte kapitalinntekter. Datagrunnlaget er hentet fra Statistisk sentralbyrås inntektsundersøkelser 1986-2000 (se appendiks). Med hensyn til renter av bankinnskudd mm. antar vi at det er liten forskjell på rapporterte og forventede inntekter og disse inngår derfor på samme måte i de to inntektsbegrepene. Det samme gjelder øvrige inntektskomponenter. Når det gjelder bidraget fra egen bolig til husholdningenes forbruksmuligheter (leieverdien), følger vi vanlig praksis og medtar verken leieverdien av egen bolig eller renteutgifter i noen av inntektsdefinisjonene. Alternativt kan man beregne boliginntekten ved imputering og trekke fra gjeldsrentene. Hvordan man tar hensyn til inntekt av egen bolig har begrenset betydning for nivået på ulikheten for hele populasjonen⁹⁾, men kan være relevant for sammenligninger av ulike grupper (pensjonister og yrkesaktive).

⁷⁾ Hicks opererer egentlig med tre alternative versjoner av denne generelle definisjonen.

⁸⁾ Med tilstrekkelig lange perioder vil SHS-inntekt og Hicks' inntektsbegrep konvergere, idet periodiseringsproblemet i forbindelse med påløpte verdiendringer i SHS avtar med tidsintervallens lengde.

⁹⁾ Fjærli (1999)

Det alternative inntektsbegrepet defineres altså som summen av følgende inntektskomponenter:

- Lønn
- Næringsinntekt
- Pensjoner og overføringer
- Renteinntekter (fratrukket inflasjonskomponenten)
- Imputert langsiktig avkastning av aksjer
- Skatter

I det tradisjonelle inntektsbegrepet inngår altså renteinntekter med sin nominelle verdi og avkastningen av aksjer som summen av netto realisasjonsgevinster og utbytte. Det tradisjonelle inntektsbegrepet er identisk med det som er brukt i Utjammingsmeldinga, med unntak av behandlingen av negative inntekter (underskudd i næring og negative kapitalinntekter). I Utjammingsmeldinga er *samlet* inntekt trunkert ved null, hvilket innebærer at negative inntekter reduserer nivået på andre inntekter under ett. I vår analyse dekomponerer vi inntektsulikheten i bidrag fra ulike inntektskomponenter og derfor må hver enkelt inntektskomponent trunkeres. Dette gir bare ubetydelige utslag på estimatene for Gini-koeffisientene.

Den langsiktige, forventede avkastningen på aksjeplasseringer som er brukt i det alternative inntektsbegrepet, er beregnet på grunnlag av realavkastningen på Oslo Børs' totalindeks (veksten i årsgjennomsnittene), i våre beregninger 8,9 prosent. Deretter er inntekt av aksjeplasseringer beregnet som avkastningsraten multiplisert med et estimat for markedsverdien av husholdningenes aksjeformue¹⁰). Den estimerte markedsverdien av aksjeformuene tar utgangspunkt i ligningsverdiene, men er korrigert for skattemessige verdsettingsfeil i henhold til skattereglene hvert år, statistikk for forholdet mellom ligningsverdier og markedsverdi, samt egne beregninger på mikrodata. Beregningen av markedsverdier er beskrevet i appendikset.

Det er naturligvis ikke helt enkelt å fastslå hva som er den adekvate avkastningsraten på aksjeplasseringer - den vil avhenge av hvilken og hvor lang tidsperiode som er lagt til grunn, så vel som geografisk. Siegel (1998) rapporterer en gjennomsnittlig realavkastning på 9 prosent for amerikanske aksjer for hele etterkrigsperioden (1946-1997). I perioden 1982-1997 var avkastningen derimot større, hele 13,6 prosent. Alt i alt virker vårt anslag ganske representativt for norske forhold og resultatene våre er lite følsomme for mindre variasjoner i avkastningsraten.

I tabell 7.4 viser vi utviklingen i kapitalinntekt fra 1986 til 2000 under de to alternative inntektsbegrepene, i faste 2000-kroner. Kapitalinntekt er her regnet pr. hode, etter en mye brukt "ekvivalensskala" hvor husholdningsinntekten divideres på kvadratroten av antall husholdningsmedlemmer. I en husholdning med to voksne og to barn får altså hver person tilordnet en inntekt lik halvparten av husholdningsinntekten. Dette skal ivareta stordriftsfordelene i flerpersonshusholdninger (4 personer trenger mindre enn dobbelt så mye som 2 for å komme like godt ut).

De rapporterte kapitalinntektene i selvangivelsen er nominelle. Differansen mellom den nominelle, imputerte avkastningen og de rapporterte aksjeutbytter og realisasjonsgevinster viser altså betydningen av rapporteringseffektene. Siste linje i tabell 4 viser den beregnede realavkastningen på aksjeplasseringer. Differansen mellom den nominelle kapitalavkastningen og realavkastningen viser hvordan kjøpekraften til aksjeformuen avtar fra år til år, noe som bør trekkes fra i kapitalinntektsbegrepet. En slående tendens som kan leses ut av tabellen er at de rapporterte inntektene før skattereformen er tre til syv ganger lavere enn det en normal nominell forrentning av aksjekapitalen skulle tilsi. Fra 1993 av er rapporterte og imputerte nominelle inntekter mer av samme størrelsesorden (husk at mottatt aksjeutbytte på selvangivelsene i 1993 ble delt ut av overskuddet for regnskapsåret 1992).

Fra 1999 til 2000 økte registrerte aksjonærinntekter igjen ganske kraftig, med omlag 65 prosent. Mesteparten av denne økningen skyldtes økning i husholdningenes mottatte aksjeutbytte. Dette rimer også godt med statistikk fra Oslo Børs, der samlet utdelt utbytte fra hovedlisten og SMB-listen økte med 48 prosent fra regnskapsåret 1998 til regnskapsåret 1999, for deretter å falle tilbake med 16 prosent i 2000. Selv om 1999 var et ganske godt år for næringslivet, er det vanskelig å forklare det kraftige hoppet i aksjeutbytter i 2000. En forklaring kan være at det høsten 2000 ble innført en særskatt på mottatt aksjeutbytte utover kr. 10.000¹¹), med virkning for utbytte besluttet utbetalt etter 4. september 2000. Dersom selskapene og deres eiere (eller deres skatterådgivere) hadde mistanke om dette på forhånd, kan eierne ha hatt tid nok til å ta ut ekstra utbytte i forkant.

Det er mye som taler for at dette faktisk er tilfelle. For det første var på den tiden mye fokus på

¹⁰) Andersen, Hagen og Sannarnes (1993) anvender en tilsvarende prosedyre, men bruker den risikofrie renten.

¹¹) Teknisk sett ble særskatten gjennomført ved at det ikke ble gitt full godtgjørelse for selskapsskatten ved personbeskatningen av aksjeutbytte.

aksjeutbytter og lederlønninger i media. For det andre ble det allerede i Revidert nasjonalbudsjett 2000¹²⁾ (12. mai 2000) varslet at det kunne komme forslag om endringer i skattereglene for å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet. På side 47 i Revidert nasjonalbudsjett (St. meld. nr. 2, 2000) heter det:

"I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998-99)) er det dokumentert at inntektsforskjellene har økt noe de siste årene, og det vises i den forbindelse bl.a. til den sterke veksten i lederlønningene. Regjeringen vil derfor fram mot budsjettet for 2001 vurdere endringer i skattereglene som kan bidra til å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet ytterligere. Regjeringen vil i den forbindelse vise til at bredere skattegrunnlag og enklere regler også kan ha positive fordelingsvirkninger, siden det er de med de høyeste inntektene som har best muligheter til å utnytte unntak og eventuelle smutthull i skattereglene."

Sammen med Utjamningsmeldingas utvetydige utpeking av kapitalinntektene som årsak til veksten i ulikhet ("Ettersom det først og fremst er *kapitalinntektene* som er skeivt fordelte, vil auka skattlegging av kapitalinntekter kunne bidra til å redusere inntektsforskjellane etter skatt. Dette kan gjerast både gjennom endringar i skattesatsar og gjennom endringar i skattegrunnlaget." (s. 206)), kan omtalen i Revidert nasjonalbudsjett langt på vei oppfattes som en forhåndsannonsering av den skatteendringen som kom senere samme år. Dersom næringslivet oppfattet dette hadde selskapene og deres eiere nesten 4 måneder på seg til å øke aksjeutbyttet.

¹²⁾ St. meld nr. 2 (1999-2000)

Ovenfor har vi pekt på problematiske sider ved den tradisjonelle måten å måle kapitalinntekt på; ikke minst når formålet med analysen er å studere endringer i inntektsulikhet over tid. Inntektsulikheten blir vanligvis målt ved Gini-koeffisienten. Dette ulikhetsmålet kjennetegnes ved å være spesielt følsom overfor endringer i den sentrale delen av fordelingen. Som et supplement til Gini-koeffisienten har vi derfor også benyttet et ulikhetsmål (C_1) som legger spesielt vekt på endringer som angår den fattige delen av populasjonen og et ulikhetsmål (C_2) som er spesielt følsom overfor endringer som angår de rikeste¹³⁾. Ved å sammenligne forskjellen i de estimerte endringene for disse målene, vil vi få et bilde av om endringene først og fremst angår de fattigste, de rikeste eller mellomklassen.

Resultatene i tabell 7.5 viser at endringen i ulikhet basert på standard inntekt er størst når ulikheten blir målt ved C_2 , dvs. at økningen i ulikhet på 90-tallet først og fremst skyldes endringen i den øvre delen av fordelingen. Dette skyldes endringen i kapitalinntekt og er en følge av den måten en måler kapitalinntekt i definisjonen av standard inntekt på. Hvis vi istedet måler kapitalinntekt ved den langsiktige avkastningen av kapitalbeholdningen, viser resultatene i tabell 7.5 at endringene i inntektsfordelingen er størst når ulikheten blir målt ved C_1 og dermed i størst grad berører den delen av populasjonen som har de laveste inntektene. Dette tyder på at det er andre inntektskomponenter enn kapitalinntekter som driver resultatet.

For å få et inntrykk av hvilke bidrag de for-

¹³⁾ For ytterligere informasjon om disse ulikhetsmålene vises til Aaberge (1999) og Aaberge (2000)

Tabell 7.4 Gjennomsnittlige aksjeutbytter og kapitalgevinster vs. imputerte langsiktige kapitalinntekter*. 2000-kroner

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gjennomsnittlig aksjeutbytte og realisasjonsgevinster	969	1592	905	1294	1029	748	1037	3505	4513	5337	8620	9957	8062	9975	16453
Gjennomsnittlig imputert langsiktig avkastning, nominell	6892	6046	7385	2859	4826	4723	4146	3939	4078	6551	6041	8070	6483	8287	7832
Gjennomsnittlig imputert realavkastning	3731	2988	4129	1854	3256	3373	3264	3101	3501	5108	5240	6179	5102	6523	5739

* Ekvivalentinntekter. Husholdningsinntekten er dividert på kvadratroten av antall husholdningsmedlemmer

Tabell 7.5 Utviklingen i inntektsulikhet ved 3 alternative ulikhetsmål og 3 alternative inntektsdefinisjoner. 1986-1998

År	Inntektsulikhet, standard inntekt			Inntektsulikhet, nominell imputert aksjeavkastning			Inntektsulikhet, imputert realavkastning		
	C ₁	G	C ₂	C ₁	G	C ₂	C ₁	G	C ₂
1986	0,331 (0,002)	0,224 (0,002)	0,177 (0,002)	0,347 (0,003)	0,242 (0,003)	0,195 (0,003)	0,341 (0,003)	0,233 (0,002)	0,185 (0,002)
1987	0,330 (0,003)	0,224 (0,003)	0,177 (0,002)	0,341 (0,003)	0,236 (0,003)	0,189 (0,003)	0,334 (0,003)	0,226 (0,002)	0,177 (0,002)
1988	0,327 (0,003)	0,223 (0,002)	0,176 (0,002)	0,345 (0,004)	0,242 (0,004)	0,196 (0,004)	0,335 (0,003)	0,230 (0,003)	0,183 (0,003)
1989	0,340 (0,004)	0,233 (0,004)	0,186 (0,004)	0,345 (0,004)	0,236 (0,004)	0,188 (0,004)	0,342 (0,004)	0,231 (0,003)	0,183 (0,003)
1990	0,343 (0,003)	0,232 (0,002)	0,183 (0,002)	0,353 (0,003)	0,242 (0,003)	0,194 (0,003)	0,348 (0,003)	0,236 (0,003)	0,186 (0,003)
1991	0,340 (0,003)	0,232 (0,003)	0,185 (0,003)	0,350 (0,004)	0,242 (0,004)	0,195 (0,004)	0,345 (0,004)	0,236 (0,003)	0,189 (0,003)
1992	0,348 (0,003)	0,23 (0,003)	0,18 (0,002)	0,356 (0,004)	0,245 (0,003)	0,196 (0,003)	0,353 (0,003)	0,241 (0,003)	0,191 (0,003)
1993	0,352 (0,005)	0,240 (0,005)	0,191 (0,005)	0,351 (0,005)	0,239 (0,005)	0,190 (0,005)	0,349 (0,004)	0,235 (0,004)	0,185 (0,004)
1994	0,366 (0,003)	0,249 (0,002)	0,199 (0,002)	0,366 (0,003)	0,246 (0,002)	0,195 (0,002)	0,364 (0,003)	0,243 (0,002)	0,191 (0,002)
1995	0,358 (0,003)	0,247 (0,003)	0,198 (0,003)	0,360 (0,003)	0,248 (0,003)	0,199 (0,003)	0,354 (0,003)	0,240 (0,002)	0,191 (0,002)
1996	0,364 (0,004)	0,255 (0,004)	0,207 (0,004)	0,376 (0,009)	0,247 (0,003)	0,197 (0,002)	0,375 (0,01)	0,243 (0,003)	0,193 (0,002)
1997	0,371 (0,004)	0,260 (0,004)	0,212 (0,004)	0,380 (0,01)	0,254 (0,003)	0,205 (0,003)	0,375 (0,01)	0,246 (0,003)	0,196 (0,003)
1998	0,355 (0,003)	0,249 (0,003)	0,202 (0,003)	0,351 (0,003)	0,244 (0,003)	0,197 (0,003)	0,346 (0,003)	0,237 (0,003)	0,190 (0,003)
1999	0,364 (0,004)	0,255 (0,004)	0,207 (0,004)	0,361 (0,004)	0,247 (0,003)	0,199 (0,003)	0,357 (0,004)	0,242 (0,003)	0,193 (0,003)
2000	0,387 (0,004)	0,276 (0,004)	0,228 (0,004)	0,365 (0,004)	0,248 (0,003)	0,199 (0,003)	0,361 (0,005)	0,242 (0,002)	0,192 (0,002)
Gjennomsnitt, 1986-92	0,337 (0,001)	0,229 (0,001)	0,181 (0,001)	0,348 (0,001)	0,241 (0,001)	0,193 (0,001)	0,343 (0,001)	0,233 (0,001)	0,185 (0,001)
Gjennomsnitt, 1993-2000	0,365 (0,001)	0,254 (0,001)	0,205 (0,001)	0,364 (0,002)	0,247 (0,001)	0,198 (0,001)	0,360 (0,002)	0,241 (0,001)	0,191 (0,001)
Prosentvis endring fra 1986-92 til 1993-2000	8,2 %	10,8 %	13,2 %	4,4 %	2,4 %	2,2 %	5,1 %	3,4 %	3,5 %

* Standardavvik i parentes

skjellige inntektskomponentene har hatt for endringene i inntektsulikheten (målt ved Gini-koeffisienten), skal vi tallfeste komponentene i følgende dekomponeringsformel for Gini-koeffisienten:

$$(4.1) \quad X = \sum_{k=1}^6 X_k,$$

La inntekten X være gitt ved

der X_k er komponent nummer k. Vi vil benytte følgende dekomponering av Gini-koeffisienten (G) i fordelingen av inntektsvariabelen X

$$(4.2) \quad G = \sum_{k=1}^6 v_k(G) = \sum_{k=1}^6 \frac{\mu_k}{\mu} \gamma_k,$$

der v_k kan tolkes som bidraget til ulikheten fra kom-

Tabell 7.6 Bidraget fra eierinntekt til total inntekt og til inntektsulikhet under 3 alternative innteksdefinisjoner

År	Andel av totalinntekt			Bidrag til ulikhet			Ulikhetsandel		
	Standard inntekt	Imputert nominell aksje-avkastning	Imputert real-avkastning	Standard inntekt	Imputert nominell aksje-avkastning	Imputert real-avkastning	Standard inntekt	Imputert nominell aksje-avkastning	Imputert real-avkastning
1986	0,006	0,038	0,022	0,004	0,031	0,016	0,016	0,129	0,070
1987	0,009	0,033	0,017	0,006	0,027	0,011	0,029	0,114	0,050
1988	0,005	0,040	0,024	0,004	0,033	0,018	0,017	0,137	0,079
1989	0,007	0,016	0,011	0,006	0,012	0,007	0,026	0,049	0,030
1990	0,006	0,027	0,019	0,005	0,021	0,014	0,021	0,088	0,059
1991	0,004	0,025	0,019	0,003	0,020	0,014	0,014	0,083	0,060
1992	0,006	0,022	0,018	0,005	0,018	0,014	0,020	0,074	0,059
1993	0,020	0,022	0,018	0,019	0,018	0,014	0,078	0,077	0,061
1994	0,025	0,023	0,020	0,023	0,019	0,016	0,093	0,075	0,065
1995	0,029	0,035	0,028	0,027	0,030	0,023	0,108	0,120	0,096
1996	0,045	0,032	0,028	0,042	0,025	0,022	0,165	0,103	0,090
1997	0,050	0,041	0,032	0,046	0,033	0,024	0,178	0,130	0,099
1998	0,039	0,031	0,025	0,035	0,027	0,021	0,142	0,112	0,090
1999	0,047	0,039	0,032	0,043	0,031	0,024	0,168	0,123	0,098
2000	0,075	0,037	0,028	0,069	0,027	0,019	0,251	0,111	0,078
Gjennomsnitt, 1986-92	0,006	0,029	0,018	0,005	0,023	0,014	0,020	0,096	0,058
Gjennomsnitt, 1993-2000	0,041	0,033	0,026	0,038	0,026	0,020	0,148	0,106	0,085
Prosentvis endring fra 1986-92 til 1993-2000	580,00%	13,48 %	43,20 %	720,10%	13,19 %	50,52%	630,03%	10,34 %	45,51%

ponent k . Dette bidraget avhenger av inntektsandelen og av interaksjonskoeffisienten γ_k . Inntektsandelen viser hvor stor andel av total inntekt som er representert ved komponent k . Interaksjonskoeffisienten informerer om hvorvidt komponent k bidrar til utjevning eller fungerer ulikhetsskapende på fordelingen av utvidet inntekt.

Merk at γ_k kan tolkes som et mål på samvariasjon mellom inntektskomponenten X_k og total inntekt X . Anta f.eks. at $\mu_k > 0$. Da vil en negativ verdi på γ_k innebære negativ samvariasjon, som betyr at komponent k virker utjevnende på ulikheten i fordelingen av (total) inntekt, dvs. at individer med lave inntekter vil motta større beløp av komponent k enn individer med høye inntekter. En positiv verdi på γ_k vil derimot uttrykke positiv samvariasjon, noe som betyr at komponent k bidrar til større ulikhet i fordelingen av X . Når $\gamma_k = 0$ gir komponent k et nøytralt bidrag til ulikheten. Dette vil f.eks. være tilfelle hvis komponent k er fordelt likt på alle individer. For $\mu_k < 0$ (f.eks. skatter) vil positive verdier av γ_k uttrykke et utjevn-

ende bidrag, mens negative verdier av γ_k uttrykker et ulikhetsskapende bidrag til den totale ulikheten.

Siden Gini-koeffisienten tar verdier mellom 0 og 1 følger det at interaksjonskoeffisienten må være større enn -1 og mindre enn 1. Videre følger det at interaksjonskoeffisienten k må være nær null når ulikheten i fordelingen av komponent k er lav.

Tabell 7.6 viser utviklingen av de dekomponerte Gini-koeffisientene i løpet av perioden. Basert på det tradisjonelle inntektsbegrepet viser bidraget til inntektsulikhet fra eierinntekter en enorm økning, på flere hundre prosent, som dels kan tilskrives økningen i eierinntektenes andel av totalinntektene, dels at det er de rikeste som mottar mest av disse inntektene. Også de beregnede, langsiktige eierinntektene viser en økende andel av totalinntekten og inntektsulikheten, men av en langt mindre størrelsesorden. Det synes klart at en så rask økning i bidraget til ulikhet fra kapitalinntektene, som det vi ser ved det tradisjonelle inntektsbegrepet, neppe kan ha rot verken i reelle

endringer i eiendomsforholdene i samfunnet eller i næringslivets lønnsomhet: I tabell 7.4 har de rapporterte eierinntektene (i faste kroner) økt med en faktor på 16 fra 1990 til 2000, og inntektsandelen til eierinntekt i tabell 7.6 har økt med en faktor på nesten 19. Den gjennomsnittlige verdien på Oslo børs' totalindeks har til sammenlikning vokst med en faktor på 2,3 i samme tidsrom.

5 Oppsummering

Inntektsstatistikkens definisjoner baserer seg på hva som er praktisk mulig og bygger i stor grad på opplysninger fra selvangivelsen. Slike data kan være følsomme for hvordan skattyterne reagerer på endringer i relative skattesatser. Det er derfor viktig at man er forsiktig med å trekke for sterke konklusjoner ut fra hva man observerer i statistikk. Spesielt er dette viktig når det har funnet sted en større skattereform og statistikken helt eller delvis bygger på data som er samlet inn for skatteformål.

Vi har vist at det tradisjonelle inntektsbegrepet basert på skattbare kapitalinntekter kan være påvirket av skattemotiverte disposisjoner, og derfor kan gi et misvisende bilde av inntektsforholdene i samfunnet. De mange målings- og tolkningsproblemene som er knyttet til den tradisjonelle definisjonen av eierinntekt peker på nødvendigheten av å introdusere alternative definisjoner til standarddefinisjonen i offentlig statistikk, for å supplere og nyansere bildet av endringer i fordelingen av inntekt. En slik alternativ definisjon av eierinntekt er å bruke den langsiktige gjennomsnittsavkastningen på risikokapital korrigert for inflasjon, dvs. hva eierne kan forvente å ta ut som konsum over tid og fremdeles ha realverdien av kapitalen inntakt. Denne definisjonen er fundert i økonomisk teori, ved at den er tuftet på det langsiktige forbrukspotensialet som en kapitalinvestering kan gi. Legger man denne alternative inntektsdefinisjonen til grunn, viser inntektsulikheten og spesielt ulikhetsbidraget fra kapitalinntekt en langt mindre økning enn når man baserer seg på realiserte inntekter. Spesielt gjelder dette når man sammenligner gjennomsnittstall for perioden før og etter skattereformen.

Etter skattereformen er mulighetene for "skjulte inntekter" blitt mindre enn før, og det er derfor stort sett et ganske godt samsvar mellom den offisielle inntektsstatistikkens rapporterte eierinntekt og den langsiktige imputerte kapitalavkastningen fra 1993 (sett bort fra at den førstnevnte ikke er inflasjonsjustert). Det er når det kommer

til kapitalinntektene før skattereformen at forskjellene blir store.

En del av økningen i rapporterte kapitalinntekter kan også skyldes at aktive eiere realiserer en større del av sin arbeidsavkastning i form av utbytte og mindre som lønn etter skattereformen. I så fall har vi også et klassifikasjonsproblem i forhold til lønn, næringsinntekt og kapitalinntekt - parallelt til delingsmodellen i skattesystemet. Vårt alternative inntektsbegrep fanger ikke opp denne inntektskomponenten, og vil derfor kunne undervurdere eierinntekt som stammer fra egen arbeidsinnsats og som rapporteres som aksjeutbytte.

Referanser

- Andersen, C., K. P. Hagen og J. G. Sannarnes (1993): Inntektsfordeling, kapitalinntekt og skatt, *Norsk Økonomisk Tidsskrift (NØT)* 107 nr. 1, 1-23
- Ando, A. og F. Modigliani (1963): "The 'life-cycle' hypothesis of saving: aggregate implications and tests" *American Ec. Revue*, 53, ss 55-84
- Finansdepartementet (2000): Revidert nasjonalbudsjett (St. meld nr 2, 1999-2000)
- Fjærli, E. og R. Aaberge (2000): Tax Reforms, Dividend Policy and Trends in Income Inequality. DP no. 284, Statistisk sentralbyrå
- Fjærli, E. (1999): Inntektsdefinisjoner og inntektsulikhet. Økonomiske analyser 2/99. Statistisk sentralbyrå.
- Fjærli, E. and D. Lund (2001): The Choice between Owners Wages and Dividends under the Dual Income Tax, *Finnish Economic Paper*, vol. 14 no. 2, 104-119.
- Hicks, J.R. (1939): *Value and Capital: An Inquiry into Some Fundamental Principles of Economic theory*. Oxford University Press.
- Siegel, J.L. (1998): *Stocks for the Long Run. The Definitive Guide to Financial Market Returns and Long-Term Investment Strategies*. McGraw-Hill, New York.
- Simons, H.C. (1938): *Personal Income Taxation*, Chicago, Chicago Univ. Press
- Sosial- og helsedepartementet (1999): Utjammingsmeldinga (St. meld. nr 50 (1998-1999))
- Statistisk Sentralbyrå: Statistisk årbok (1993; NOS C463, 1998; C398)
- Statistisk sentralbyrå: Regnskapsstatistikk for Industri og bergverk, Engroshandel og detaljhandel (1987; NOS B873, 1988; B924, 1989; B967, 1990; C21, 1991; C80, 1992; C171)
- Aaberge, R. (1999): Gini's Nuclear Family, Working Paper No. 22/99, International Centre for Economic Research, Torino.

- Aaberge, R. (2000): Characterization of Lorenz Curves and Income Distributions, *Social Choice and Welfare*, 17, 639-653.
- Aaberge, R., A. Bjørklund, M. Jäntti, M. Palme, P.J. Pedersen, N. Smith and T. Wennemo (2002): "Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States", *Review of Income and Wealth*, 48, 443-469.

Appendiks. Datagrunnlag og estimering av markedsverdier

Datagrunnlaget for analysen er Inntekts- og formuesundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå, 1986-2000. Dette er utvalgsundersøkelser som danner grunnlaget for offisiell inntektsstatistikk, og bygger i store trekk på opplysninger fra personlige selvangivelser. Utvalgsstørrelsen varierer fra drøyt 9000 personer og mer på 80-tallet, økende opp til 30 - 40000 utover i 90-årene. Tabell 7.7 viser utvalgsstørrelsen hvert år.

Datagrunnlaget inneholder opplysninger om skattbar inntekt fra ulike kilder, samt et relativt detaljert formuesregnskap som blant annet inneholder formuesverdi av ulike verdipapirer (detaljeringsgraden varierer noe fra år til år).

De skattemessige formuesverdiene i datagrunnlaget er som oftest lavere enn markedsverdiene, særlig gjelder dette unoterte aksjer. Børsnoterte aksjer er oppgitt til markedsverdi i årene før 1992 og etter 1998 og til 75 prosent av markedsverdi fra 1992 til 1998. Verdien av unoterte aksjer er 50 prosent (til og med 1991), respektive 30 prosent (fra og med 1992) av den tekniske likvidasjonsverdien av selskapet, fastsatt for skatteformål. Fra 1998 ble verdien satt til 65 prosent av likvidasjonsverdien. Det er alminnelig antatt at de skattemessige likvidasjonsverdiene som oftest er langt lavere enn markedsverdien av selskapene. Innslaget av unoterte selskaper i aksjeporteføljene vil derfor medføre at markedsverdien av aksjeporteføljen undervurderes, selv om man korrigerer for "aksjerabattene". Vi har derfor forsøkt å korrigere dataene som best det lar seg gjøre, utfra informasjon i mikrodata og offisiell statistikk.

Markedsverdien av unoterte selskaper er ikke observert, slik at det nærmeste man kan komme

markedsverdier for unoterte aksjer er selskapenes bokførte verdier etter bedriftsøkonomiske (ikke skattemessige) prinsipper. Kjenner man det gjennomsnittlige forholdet mellom ligningsverdier og bokførte verdier, er det mulig å beregne en korreksjonsfaktor som kan brukes til å blåse opp ligningsverdiene. I forbindelse med finansdepartementets arbeid med skattereformen i 1992 (delingsmodellen), ble det samlet inn svært detaljerte opplysninger om små aksjeselskaper og deres eiere for inntektsåret 1991. Blant annet inneholdt disse dataene bokførte verdier og ligningsverdien av aksjene. Basert på slike data for 636 små aksjeselskaper har vi estimert forholdet mellom ligningsverdi og bokført verdi (dvs. tilnærmet markedsverdi) for 1991. Dette forholdstallet ($g_{N, 1991}$ i formel (7.1)) var om lag 0,25. For årene 1986 til 1991 har vi brukt dette tallet for å blåse opp ligningsverdiene av unoterte aksjer til antatt markedsverdi.

I 1992 kom det flere endringer i verdsettingsreglene. På den ene siden ble aksjerabatten økt (ligningsverdien redusert fra 50 til 30 prosent av likvidasjonsverdi), på den annen side ble likvidasjonsverdiene beregnet mer realistisk. Dessverre har man ikke felles data for både ligningsverdier og bokførte verdier for andre år enn 1991. Imidlertid var det mulig å finne bokførte verdier for 1992 for de fleste av 1991-selskapene. Ved å ta utgangspunkt i 1991-tallene, legge til endringene i beregningsgrunnlaget (likvidasjonsverdiene) og øke aksjerabatten (dvs. redusere ligningsverdien fra 50 til 30 prosent av beregningsgrunnlaget), har vi beregnet at forholdet mellom ligningsverdi og bokført verdi i 1992 var på om lag 0,30 for småselskapene i utvalget. Dette tallet har derfor blitt lagt til grunn fra og med 1992.

Beregningen av markedsverdien av aksjeporteføljen er vist i formel (7.1).

$$(7.1) \quad M_{it} = \left[\left(\frac{1-A}{g_{Qt}} \right) + \left(\frac{A}{g_{Nt}} \right) \right] \cdot T_{it}$$

der M_{it} = estimert markedsverdi for aksjeporteføljen til husholdning i , år t

T_{it} = skattemessig verdi av aksjeporteføljen til husholdning i , år t

g_{Qt} = forholdstallet mellom ligningsverdi og

Tabell 7.7 Utvalgsstørrelse etter år.

år:	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
N:	14271	9582	9366	9319	22349	24451	24010	18404	41112	26305	37980	39504	38938	26825	34851

markedsverdi for børsnoterte aksjer (=0.75 fra 1992 til 1998, 1 ellers

g_{Nt} = det estimerte forholdstallet mellom ligningsverdi og "markedsverdi" (bokført verdi) for unoterte aksjer (omtrent 0.25 fra 1986 til 1991 og omtrent 0.30 fra 1992 tom 1998).

A = den estimerte andelen av den skattemessige aksjeformuen holdt som unoterte aksjer.

Før 1992 har vi beregnet andelen A fra aggregerte data for ligningsverdiene av henholdsvis børsnoterte aksjer og unoterte aksjer fra offentlig statistikk (Statistisk årbok (1993)). Dette innebærer at alle aksjeeiere tilordnes den samme andel unoterte og børsnoterte aksjer. Fra 1992 er aksjeformuen på selvangivelsen delt etter aksjer registrert i Verdipapirsentralen (VPS) og andre. Som en approksimasjon har vi latt uregistrerte aksjer telle som unoterte og VPS-registrerte aksjer telle som børsnoterte og beregnet andelen børsnoter-

te/unoterte aksjer for hver enkelt husholdning ut fra dette. Det er imidlertid langt fra noen perfekt sammenheng mellom VPS-registrering og børsnotering, annet enn at uregistrerte aksjer helt sikkert ikke er børsnoterte. Særlig utover i 90-årene ble det mer vanlig også for unoterte selskaper å registrere seg i VPS. I den grad disse feilaktig blir regnet som børsnoterte i våre beregninger, fører det til en undervurdering av aksjeformuen og den imputerte avkastningen.

Fra og med 1998 var opplysningene i formuesregnskapet mindre detaljerte. For årene 1998-2000 har vi derfor beregnet aksjeformuen med utgangspunkt i de samme beregnede andelene som i 1997.

Den skattemessige verdien T_{it} refererer seg til 31. desember det aktuelle år. Markedsverdien M_{it} er tilbakeført til 1. januar ved å bruke årsavkastningen til totalindeksen på Oslo børs vedkommende år.

Vedlegg 8

Om å beregne leieverdien av egen bolig i analyser av inntektsulikhet

Av Erik Fjærli

1 Innledning

Om lag 75 prosent av norske husholdninger eier sin egen bolig¹⁾, og kjøp av egen bolig er vanligvis den største enkeltinvestering husholdningene gjør - gjerne med store konsekvenser for familiens økonomi i mange år. For å få et mest mulig fullstendig bilde av hvordan levekårene fordeler seg i befolkningen på et gitt tidspunkt bør analyser av inntektsulikhet også reflektere forskjeller i boligkonsum og rentebelastning²⁾. Husholdninger med ellers like inntekter kan ha ulike forbruksmuligheter, avhengig av om de eier en attraktiv bolig³⁾ og hvor mye gjeld de har. Dersom alle leide bolig i markedet ville boligkonsumet være uproblematisk, siden husleien ville inngå i forbruksutgiftene som dekkes av brutto kontantinntekter. Selveiere slipper denne forbruksutgiften, og med mindre gjeldsgraden på boligen er høy, vil de kunne ha et høyere konsum enn leietakere med ellers like inntekter. Nettoverdien av boligkonsumet vil også variere mellom selveiere, avhengig av boligens standard og beliggenhet og av husholdningens renteutgifter (gjeldsgrad). Ideelt sett skal inntekt av egen bolig beregnes som hva det vil koste å leie tilsvarende bolig (se f.eks. FN's anbefalinger i UN (1977). Også Eurostat tilrår det samme). Imidlertid har man hittil ikke hatt tilstrekkelige data om boligsituasjonen til husholdningene som kan danne grunnlag for direkte anslag på husleien for "tilsvarende bolig". I inntektsstatistikk og inntektsfordelingsanalyser er det derfor blitt vanlig praksis å ta hensyn til egen bolig ved at man verken trekker fra renteutgiftene eller legger til leieverdier i inntekten (denne standard fremgangsmåten blir heretter kalt "brutto-

metoden"). Ved bruttometoden antas altså inntekt av egen bolig å gå opp i opp med renteutgiftene. Dette kan være riktig for relativt nyetablerte husholdninger, men innebærer at inntekten til eldre husholdninger undervurderes.

Alternativt kan man forsøke å anslå leieverdien av egen bolig med utgangspunkt i selvangivelsesdata for formuesverdien av egen bolig, oppblåst til antatt markedsverdi med en fast faktor og multiplisert med en prosentvis leie, og med fradrag for gjeldsrenter ("imputering"). I Fjærli (1999) framgår det at det har begrenset betydning for inntektsulikheten for hele populasjonen sett under ett hvordan man tar hensyn til inntekt av egen bolig: I disse beregningene gir imputerte leieverdier med fradrag for gjeldsrenter en økning i Gini-koeffisienten på under 1 prosent i forhold til bruttometoden. Imidlertid vil utelatelse av boliginntekt og renteutgifter kunne dekke over forskjeller mellom ulike grupper av befolkningen.

I dette notatet skal vi se nærmere på de viktigste problemene som er heftet ved hhv. bruttometoden og alternativet med imputering basert på enkle oppblåsing av ligningsverdiene. I kapittel 2 sammenligner vi de to metodene og viser summarisk de viktigste forskjellene for nivået og fordelingen av boliginntektene, basert på resultatene i Fjærli (2002). I kapittel 3 ser vi nærmere på avkastningskravet (prosentleien) ved imputering, og i kapittel 4 vurderer vi om ligningstakstene er særlig egnet som utgangspunkt for anslag på markedsverdier. Kapittel 5 konkluderer.

2 Hvor mye betyr målemetoden for beregnet husholdningsinntekt?

I det følgende gjengir vi noen resultater fra Fjærli (2002), som viser implikasjonene for inntektsmålet av å bruke bruttometoden og alternativet med imputerte leieverdier. Her er leieverdiene anslått forholdsvis forsiktig, ved at det er brukt et avkast-

¹⁾ Levekårsundersøkelsen 1997 (SSB: www.ssb.no/emner/00/02).

²⁾ Bolig, annen kapitalinntekt og renteutgifter er mindre relevante hvis man skal sammenligne nåverdiene av inntekter over livsløpet.

³⁾ Størrelse og beliggenhet er de viktigste priskriteriene for bolig

Tabell 8.1 Fordelingen av inntekt, leieverdier og renteutgifter. Inklusive 0-verdier
Alle husholdninger

Desil	Inntekt inkl. inntekt av egen bolig	Markedsmessig inntekt av egen bolig	Renteutgifter	Inntekt av egen bolig som prosent av inntekt
Alle	298.000	29.240	23.310	9,4
1	71.000	2.000	6.720	2,2
2	124.000	11.560	4.510	9,1
3	159.000	14.540	9.920	9,1
4	193.000	18.810	13.940	9,7
5	231.000	25.100	16.770	10,9
6	278.000	30.300	24.140	10,9
7	332.000	35.550	32.630	10,7
8	389.000	41.940	38.140	10,8
9	462.000	49.140	40.010	10,6
10	738.000	63.450	46.270	9,6

Kilde: NOU 2002:2, Boligmarkedene og boligpolitikken, vedlegg 2

ningskrav på 5 prosent⁴⁾ og ved at ligningstakstene er multiplisert med en faktor på 4⁵⁾. Sammenlignet med realrentenivået før skatt de senere år virker den stipulerte avkastningsraten på 5 pst. som et ganske forsiktig anslag.

Datagrunnlaget for fordelingstabellene er selvangivelsesstatistikk fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1998, framskrevet til 2000.

I tabell 8.1 er husholdningene delt inn i desiler og sortert stigende etter inntekt inklusive beregnet markedsleieverdi av egen bolig og fratrukket skatt og "private" renteutgifter (renter i næring er ikke trukket fra). Inntektsvariabelen er altså bruttoinntekt etter skatt (inklusive sosialhjelp etc), der inntekt av egen bolig er tatt med til anslått markedsleie og de motsvarende renteutgifter er trukket fra. Ikke alle renteutgiftene er relatert til bolig. Også forbrukslån og lån til bil, hytte etc. vil omfattes av renter utenfor næring, men det er ikke mulig å foreta noen korreksjon for dette.

Med en helt jevn inntektsfordeling vil gjennomsnittsinntekten selvfølgelig være den samme i alle desiler, og forskjellen i gjennomsnittsinntekt mellom desilene sier følgelig noe om hvor skjev inntektsfordelingen er.

Det går fram av tabell 8.1 at den imputerte markedsleieverdien av egen bolig utgjør en forholdsvis konstant andel av husholdningsinntekten, rundt 9,5 pst. Andelen er likevel noe lavere enn gjennomsnittet for de fattigste 30 pst. av hushold-

ningene, og noe høyere for den rikeste halvparten. Den lave boliginntekten i første desil (2,2 pst.) henger sammen med at svært få av husholdningene her har inntekt av egen bolig, fordi det er et stort innslag av studenter og institusjonsbeboere i de laveste inntektsdesilene (gjennomsnittlige leieverdier omfatter også husholdninger som ikke eier sin egen bolig). Boligforbruket er altså noe skjevere fordelt enn totalinntekten og bidrar med sine 9-10 pst. av husholdningsinntektene klart positivt til forskjellene i levekår. Den gjennomsnittlige verdien av boligkonsumet ligger på ca. 50.000 til 65.000 kr. i de rikeste 20 pst. av husholdningene (9. og 10. desil), mot ca. 2.000 til 11.000 kr. for husholdningene i de to laveste desilene. De 20 pst. rikeste husholdningene står for om lag 39 pst. av boligkonsumet målt på denne måten. Dette er om lag like mye som deres andel av totalinntekten. Tar man høyde for at de rikeste husholdningene med de dyreste boligene også har gjennomgående gunstigere ligningstakster, kan inntekt av egen bolig vise seg å være enda skjevere fordelt enn i tabell 8.1, ved at vårt sjablonmessige anslag på markedsverdien av egen bolig blir for lavt for dem med de dyreste boligene. Også renteutgiftene er skjevt fordelt, noe som viser forskjeller mellom husholdningene i evnen til å bære gjeld. I de laveste to desilene er renteutgiftene ganske store i forhold til beregnet leieverdi av egen bolig. For de øvrige desilene ligger renteutgiftene på 70 til 90 prosent av beregnede leieverdier. Selv med et såpass forsiktig anslag på leieverdier som brukt her, gir standardmetoden uten tillegg av boliginntekt og uten fradrag av renteutgifter et noe lavere anslag på inntekt av egen bolig enn imputering gjør.

⁴⁾ Thoresen (1998) opererer med en enda lavere avkastningsrate, kun 3,5 prosent.

⁵⁾ I datagrunnlaget for denne analysen (levetårsundersøkelsen for 1997) utgjør ligningstakstene drøyt 24 prosent av husholdningenes antatte omsetningsverdi.

Tabell 8.2 Fordelingen av inntekt, leieverdier og renteutgifter.
Pensjonister mm og yrkesaktive

Yrkestilknytning	Desil	Inntekt inkl inntekt av egen bolig	Markedsmessig inntekt av egen bolig	Renteutgifter	Inntekt av egen bolig som prosent av inntekt
Pensjonister og trygdede	alle	198.000	24.430	5.260	11,5
	1	89.000	1.170	2.330	1,2
	2	109.000	6.250	1.670	5,7
	3	123.000	15.830	2.710	12,8
	4	139.000	18.360	3.810	13,3
	5	158.000	21.530	4.090	13,6
	6	180.000	23.570	4.560	13,1
	7	208.000	28.670	5.010	13,8
	8	240.000	32.940	7.370	13,8
	9	286.000	42.090	7.440	14,7
	10	450.000	53.880	13.550	13,0
Yrkesaktive	alle	363.000	33.850	33.770	8,9
	1	124.000	4.940	18.640	3,4
	2	183.000	12.500	17.510	6,8
	3	221.000	19.790	23.380	8,9
	4	266.000	25.540	29.350	9,6
	5	313.000	29.980	34.930	9,6
	6	357.000	37.080	40.540	10,4
	7	397.000	41.740	39.870	10,5
	8	446.000	46.660	40.560	10,5
	9	513.000	54.110	42.170	10,5
	10	815.000	66.150	50.720	9,7

Kilde: NOU 2002:2, Boligmarkedene og boligpolitikken, vedlegg 2

Tabell 8.1 omfatter hele utvalget under ett og dekker over store forskjeller mellom husholdninger i ulike livsfaser. For å få et mer fullstendig bilde av boligkonsumets rolle i sammenheng med inntektsforhold er det derfor ønskelig å se på forskjeller mellom og innen ulike grupper av husholdninger. I tabell 8.2 har vi splittet opp utvalget i henholdsvis pensjonister og trygdede, og yrkesaktive (andre ikke-yrkesaktive er holdt utenfor). Fordelingsprofilen til inntekt av egen bolig som vi så i tabell 8.1 går igjen for begge undergruppene, med den forskjell at gruppen pensjonister og trygdede ikke overraskende har et lavere nivå på både inntekt og boligkonsum. Selv om leieverdiene til boligene er atskillig lavere for pensjonister og trygdede enn for de yrkesaktive, utgjør boliginntekten likevel en noe større andel av totalinntekten for denne gruppen. For de yrkesaktive under ett gir det om lag samme resultat om enn beregner inntekt av egen bolig ved imputering og fradrag for renteutgifter eller bruker standardprosedyren. For gruppen pensjonister og trygdede derimot, fører den vanlige fremgangsmåten med verken å ta med boliginntekt eller renteutgifter til at totalinntekten

til denne gruppen undervurderes med om lag 20 prosent.

3 Hva koster det å leie "tilsvarende bolig"?

Vi har sett at imputering, selv med forsiktige anslag på boliginntekten, gir andre fordelingsresultater enn bruttometoden, spesielt med hensyn til husholdninger i ulike livsfaser. Imidlertid innebærer imputering at man må gjøre forutsetninger om usikre størrelser som omsetningsverdi og avkastningskrav (prosentvis leie). I dette avsnittet skal vi se nærmere på valg av avkastningskrav.

Sett bort fra virkninger via skattesystemet, vil husleien i et fritt marked tendere mot et nivå som dekker utleierens kapitalkostnader korrigert for verdiendringer, med tillegg av eventuelle drifts- og vedlikeholdsutgifter. I tillegg kommer risikovurderinger. Dersom skattesystemet er noenlunde nøytralt vil dette også gjelde etter skatt. Dersom man kjenner boligens markedsverdi og det prosentvise avkastningskravet til utleieboliger, kan man altså

utlede en omtrentlig leieverdi ved å multiplisere verdien av selveierboligen med det prosentvise avkastningskravet til utleieboliger.

Uten å ta hensyn til vedlikeholdskostnader, realverdiendringer og størrelsen på en eventuell risikopremie skulle realrentenivået på 90-tallet i teorien tilsi en gjennomsnittlig leieverdi før skatt på om lag 5-6 pst. av boligens markedsverdi. Uten tilgang på data for utleieboliger som både inneholder leieinntekter og markedsverdi kan dette vanskelig etterprøves empirisk. En viss pekepinn om markedsavkastningen kan man likevel få ved å sammenligne husleie per kvadratmeter for ulike boligtyper og kvadratmeterpriser for tilsvarende selveierboliger av samme type. Med et fungerende leiemarked og boligmarked bør husleiene i gjennomsnitt ligge på om lag samme nivå som beregnede leieverdier basert på omsetningsverdier for tilsvarende selveierboliger⁶⁾, multiplisert med en realistisk avkastningsrate.

Tabell 8.3 viser et slikt mål på gjennomsnittlig leieverdi i prosent av markedsverdi for boliger etter ulike regioner, boligtyper og -størrelser. Prosentavkastningen er basert på hva leietakere og selveiere i levekårsundersøkelsen 1997 oppga som areal og henholdsvis husleie (leietakere) og anslått omsetningsverdi (selveiere), og framkommer ved å dividere den oppgitte leien per kvadratmeter for utleieboliger med den gjennomsnittlige oppgitte kvadratmeterpris for selveierboliger av samme type. I gjennomsnitt ser de oppgitte markedsverdiene og husleiene ut til å samsvare ganske bra (f.eks. etter region), men det er likevel noe variasjon i den prosentvise leien, som ser ut til å være høyest for små boliger og blokkleiligheter. Antall observasjoner er forholdsvis lavt når det gjelder leietakere, så variasjoner mellom ulike boligtyper er usikre.

For hele utvalget under ett blir den gjennomsnittlige leieverdien i prosent av oppgitt markedsverdi for sammenlignbar bolig om lag 7 pst. I forhold til en realrente før skatt i de senere årene på rundt 5- 6 pst. innebærer dette et visst påslag for den samlede vurdering av risiko, verdiendringer, vedlikehold mm. og skattemessige forhold. Alt i alt kan det synes som at leiemarkedet virkelig fungerer slik at leieprisene tenderer mot realrenten før skatt multiplisert med antatt markedsverdi. Forutsatt at man kan få gode anslag på markedsverdiene kan dette altså tjene som et brukbart mål på leieverdien av egen bolig.

Tabell 8.3 Gjennomsnittlig årsleie per kvadratmeter i prosent av gjennomsnittlig kvadratmeterpris for tilsvarende selveierboliger. 1997. (Eksklusive tjenesteboliger, trygdeboliger etc.) N=379 (leietakere)/2985 (selveiere)

	Årlig kvadratmeterleie i prosent av kvadratmeterpris
Alle	6,97 %
Areal	
Under 60 m ²	7,58 %
60-90 m ²	6,97 %
90-120 m ²	5,25 %
Over 120 m ²	3,92 %
Hustype	
Enebolig	5,86 %
Rekkehus, småhus	6,79 %
Blokk	9,10 %
Annet	5,57 %
Region	
Oslo, Akershus	6,39 %
Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø	7,00 %
Resten av landet	7,29 %

Kilde: NOU 2002:2, Boligmarkedene og boligpolitikken, vedlegg 2

4 Kan boligens omsetningsverdi tilnærmes ved hjelp av ligningsverdiene?

Som det framgår av tabell 8.3 tyder data fra levekårsundersøkelsen altså på at antatt omsetningsverdi multiplisert med et prosentvis avkastningskrav gir en brukbar tilnærming til leieverdien av "tilsvarende boliger". Inntektsundersøkelsene, som i stor grad bygger på selvangivelsesdata, inneholder imidlertid ikke tall for antatt omsetningsverdi, kun ligningsverdier. Ligningsverdiene varierer mye, men utgjør i gjennomsnitt 20-25 prosent av omsetningsverdi. Ved empiriske anslag på omsetningsverdier og leieverdier har det derfor vært vanlig å blåse opp ligningsverdiene med en faktor på 4 eller 5. Selv om man på denne måten treffer ganske godt de gjennomsnittlige verdiene til boligmassen til husholdningene sett under ett, vil vilkårlighet ved takseringspraksis likevel kunne medføre at slike imputerte verdier blir for unøyaktige.⁷⁾ Videre vil systematiske feil ved takserings-

⁶⁾ Prisene i boligmarkedet kan svinge mye, men husleiene svinger neppe i samme grad. Avkastningskravet til utleiende er trolig basert på en noe mer langsiktig boligpris.

⁷⁾ Andersen, Hagen og Sannarnes (1993) bruker regresjonsanalyse for å predikere omsetningsverdier ut fra ligningsverdier og andre kjennetegn. Dette gir mer presise anslag enn å bruke en fast oppblåsingsfaktor.

Tabell 8.4 Ligningstakst som andel av omsetningsverdi, etter omsetningsverdi og landsdel

	Hele landet		Oslo m/Bærum	Resten av Akershus	Stavanger, Bergen og Trondheim	Resten av landet
	Antall observasjoner	Andel	Andel	Andel	Andel	Andel
Alle boligtyper	17 724	20	17	17	18	20
0-499 999	1 616	36	:	36	36	36
500 000-999 999	7 411	22	25	22	21	22
1 000 000-1 999 999	7 006	15	17	16	15	15
2 000 000-	1 691	11	11	12	12	11

praksis kunne gi tilsvarende skjevhet i inntektsberegningen, for eksempel dersom dyre boliger gjennomgående har en gunstigere ligningstakst enn billigere boliger.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå som bygger på omsatte boliger (se Ukens statistikk nr. 9, 1997) viser at ligningstaksten i gjennomsnitt utgjorde 31 prosent av salgssummen i 1995. I 1999 var andelen sunket til 20 prosent. For boliger omsatt for under 500.000 kroner utgjorde imidlertid ligningstaksten 36 prosent av salgssummen. For boliger omsatt for mellom 500.000 og 1 million kroner var tilsvarende tall 22 prosent, mens for boliger omsatt for over 2 millioner kroner var andelen 11 prosent. Denne statistikken bygger på opplysninger om ligningstakst fra ligningen 1999 og registrert omsetningssum i 1999 fra Grunneiendoms-, Adresse- og Bygningsregisteret (GAB). Om lag 18.000 omsatte selveierboliger som er registrert omsatt i fritt salg i 1999 er med i denne statistikken. Tabell 8.4 viser ligningstakst som andel av omsetningsverdi, etter landsdel og omsetningsverdi.

For å undersøke om takseringspraksis fanger opp de samme kjennetegn ved boligene som markedet har vi gjort en enkel regresjonsanalyse med henholdsvis antatt omsetningsverdi oppgitt i levekårsundersøkelsen 1997 og påkoblede ligningsverdier for de samme boliger fra selvangivelsesdata som avhengige variable og kjennetegn ved boligen som forklaringsvariable. Framgangsmåten som er brukt omtales gjerne som den hedoniske metode og er en velprøvd og anerkjent metode for forklaring av prisen på slike sammensatte goder som bolig og andre kapitalvarer med kvalitetsforskjeller, se Osland (2001) for en forklaring på norsk og en anvendelse av prinsippene på norske data. Den spesifikasjonen som vi har valgt her er en loglineær modell, dvs. at logaritmen til den avhengige variabelen estimeres som en lineær funksjon av logaritmen til forklaringsvariablene og et sett med

dummy-variable med verdien 1 eller 0. Dummyvariablene indikerer boligens alderskategori, beliggenhet, boligtype mm. Slike modeller kan oversettes direkte som elastisiteter, ved at de estimerte regresjonskoeffisientene viser den prosentvise endringen i den avhengige variabel ved 1 prosents endring i forklaringsvariable⁸⁾. Antall observasjoner i beregningene er 1925. Forklaringsvariablen "miljøkvalitetspoeng" er en samlevariabel for svarene intervjuobjektet har gitt på en rekke spørsmål om nærmiljøet (luft, støy etc). Husholdningsinntekten og formuesverdien av annen konsumkapital er medtatt som proxyvariable for uobserverte kvaliteter ved boligen, for eksempel utsikt eller nabolag med høy status. Tanken er at husholdninger med høy inntekt og dyre biler mm. er tilbøyelige til å velge en høyere boligstandard. Reiseutgifter er antatt å virke negativt på prisen. Resultatene er gjengitt i tabell 8.5.

Som en ser av tabellen fanger ligningstakstene til en viss grad opp de samme kvaliteter som den anslåtte markedsverdien. Både konstantleddet og koeffisienten til arealet er som ventet lavere for ligningsverdiene. Betydningen av alder er sterk for ligningstakster, mens den er mer uklar for markedsverdier, utover 10 år. For boliger nyere enn 40 år er påslaget i takst signifikant og økende med avtagende alder, riktignok litt lavere for boliger med alder under 10 år enn boliger med alder 10-20 år. At taksten er lavere for eldre boliger skyldes antakelig at ligningstakstene på eldre boliger har stått forholdsvis stille i forhold til prisutviklingen, slik at eldre boliger gjennomgående har en lavere takst. Markedsverdiene derimot, behøver ikke nødvendigvis påvirkes negativt av alder fordi høy alder

⁸⁾ Valg av funksjonsform er ikke trivielt, her har vi valgt en av de mest brukte, mest fordi den er praktisk for vårt formål. Funksjonsformer diskuteres blant annet i Cropper, Leland og McConnell (1988).

Tabell 8.5 Log-lineær regresjon av markedsverdi og ligningsverdi mot egenskaper ved boligen, N=1975.

Modell:		
Uavhengige variable	log(markedsverdi) (t-verdier i parentes) R ² =0,417	log(ligningsverdi) (t-verdier i parentes) R ² =0,356
Konstantledd	8,444 (17,765)	7,584 (13,564)
log(boareal)	0,636 (20,385)	0,419 (11,422)
log(tomteareal)	-0,002 (-0,461)	0,002 (0,507)
log("miljøkvalitetspoeng")	0,226 (1,808)	0,001 (0,011)
alder < 10 år	0,125 (3,365)	0,467 (11,057)
alder 10-20 år	0,047 (1,345)	0,549 (14,101)
alder 20-30 år	-0,03 (-0,887)	0,399 (10,053)
alder 30-40 år	-0,003 (-0,009)	0,244 (5,87)
alder 40-50 år	-0,006 (-0,166)	0,064 (1,454)
kjeller=1	-0,076 (-3,098)	-0,119 (-4,376)
sokkeletasje=1	-0,042 (-1,693)	-0,046 (-1,645)
ekstraetasje full høyde=1	0,046 (1,959)	0,009 (0,347)
ekstraetasje red. høyde=1	-0,031 (-1,253)	-0,066 (-2,399)
loft=1	-0,001 (-0,041)	-0,036 (-1,347)
blokk=1	-0,134 (-2,276)	-0,193 (-2,901)
rekkehus=1	-0,098 (-2,452)	-0,106 (-2,287)
småhus=1	0,007 (0,133)	0,037 (0,622)
tettsted <2.000=1	0,109 (3,099)	0,101 (2,594)
tettsted 2-20.000 =1	0,289 (10,231)	0,111 (3,524)
tettsted 20-100.000 =1	0,399 (12,766)	0,180 (5,128)
tettsted >100.000 =1	0,646 (17,966)	0,091 (2,227)
log(hush.inntekt)	0,084 (5,763)	0,168 (6,829)
log (formue konsumkapital)	0,008 (2,894)	0,003 (0,845)
log (hush. reiseutgifter)	0,001 (0,414)	-0,007 (2,585)

også kan bety at boligen ble bygget på et tidspunkt da tomter, som det nå er blitt sterk konkurranse om, var lettere tilgjengelige. Den forklarte variasjonen er mindre for ligningstakstmodellen enn for markedsverdimodellen, noe som indikerer et visst innslag av vilkårlighet. Forklaringskraften til ligningstakstmodellen er likevel overraskende god, sett på bakgrunn av oppmerksomheten som har vært omkring varierende takstpraksis.

I tabell 8.6 har vi gått et skritt videre og estimert ligningsverdier som funksjon av markedsverdier og de samme boligkjennetegn som i tabell 5.

Denne regresjonen tyder på at det er en sammenheng mellom ligningstakstene og markedsverdier, der den vesentligste forskjellen ligger i nivået. Verdt å merke seg er at koeffisienten til log(markedsverdi) er mindre enn 1, dvs. at en prosent økning i markedsverdien gir mindre enn en proSENTS økning i ligningstaksten. Ligningstaksten vil derfor være gunstigere for dyre boliger enn for rimeligere boliger, som også bekreftes av tabell 8.4. En god del av variasjonen i takstenes prosentandel

av markedsverdi kan også forklares med boligens alder.

Selv om sammenhengen er langt fra perfekt, viser resultatene av regresjonene at det er så stort samsvar mellom oppgitte omsetningsverdier og ligningsverdier at det vil kunne være forsvarlig å bruke ligningsverdiene som grunnlag for anslag på markedsverdier, enten ved generell oppblåsing med en gjennomsnittsfaktor eller aller helst ved en funksjon som ivaretar det at ligningstakstene viser en avtagende tendens med økende markedsverdi⁹⁾.

5 Oppsummering

I dette notatet har vi sammenlignet bruttomethoden for beregning inntekt av egen bolig (dvs. ute-

⁹⁾ Ligningstakstene er mindre volatile enn omsetningsverdiene og gir slikt sett et bedre beregningsgrunnlag for leieverdier på lang sikt. Korrigering av nivåforskjellene på markedspris og ligningstakst bør derfor baseres på gjennomsnittlige forholdstall over en viss periode.

Tabell 8.6 ligningsverdi som funksjon av markedsverdi mm.

N=1925

Uavhengige variable	Modell:	log(ligningsverdi) (t-verdier i parentes) R ² =0,387
Konstantledd		5,466 (15,14)
log(markedsverdi)		0,329 (14,28)
alder <10 år		0,457 (11,028)
alder 10-20 år		0,563 (14,746)
alder 20-30 år		0,431 (11,036)
alder 30-40 år		0,252 (6,154)
alder 40-50 år		0,043 (0,987)
kjeller=1		-0,067 (-2,513)
sokkeletasje=1		0,021 (0,798)
ekstraetasje full høyde=1		0,027 (1,066)
ekstraetasje red. høyde=1		-0,046 (-1,696)
loft=1		-0,018 (-0,689)
blokk=1		-0,224 (-3,891)
rekkehus=1		-0,109 (-2,434)
småhus=1		-0,02 (-0,339)
tettsted <2.000 =1		0,061 (1,596)
tettsted 2-20.000 =1		0,033 (1,034)
tettsted 20-100.000 =1		0,073 (2,056)
tettsted >100.000 =1		-0,095 (-2,223)
log(hush.inntekt)		0,143 (5,818)
log (formue konsumkapital)		0,003 (0,980)
log (hush. reiseutgifter)		-0,007 (-2,809)

late både leieverdi og renteutgifter fra inntektsdefinisjonen) med det å bruke imputerte leieverdier og fradrag for renteutgifter. Videre har vi undersøkt nærmere vanlige forutsetninger i beregningsgrunnlaget for imputering; valg av avkastningsrate (prosentvis leie) og anslag på boligens markedsverdi.

For estimater av inntektsulikhet for populasjonen sett under ett, gir ikke de to metodene så veldig ulikt resultat. Forsøkene med imputering tyder imidlertid på at bruttometoden for beregning av boliginntekt medfører for lave anslag på boliginntekt, spesielt for mer etablerte husholdninger og pensjonister. På den annen side er imputering heller ikke noe fullgodt alternativ, med mindre man kan basere seg på bedre prediksjoner av omsetningsverdiene enn det man får ved å bruke ligningsstakster multiplisert med faste oppblåsingsfaktorer (gjennomsnittlige forholdstall). Likevel synes det klart at bortsett fra nivåforskjellene, er det i gjennomsnitt faktisk et brukbart samsvar mellom ligningstakster og omsetningsverdier, og at det lar seg gjøre å korrigere for nivåforskjellene.

Uansett metode, viser statistikken at egen bolig

utgjør en viktig del av totalforbruket til husholdningene. Etter hvert som statistikkgrunnlaget blir bedre (jf. etableringen av GAB-registeret), vil også denne delen av husholdningenes inntekt og forbruk kunne bli bedre representert.

Referanser

- Andersen, C., K. P. Hagen og J. G. Sannarnes (1993): Inntektsfordeling, kapitalinntekt og skatt, *Norsk Økonomisk Tidsskrift (NØT)* 107 nr. 1, 1-23
- Cropper, M.L., Leland, B.D., og McConnell, K.E. (1988): On the Choice of Functional Forms for Hedonic Price Functions. *The Review of Economics and Statistics* 70, (4), 668-675.
- Fjærli, E.(2002): Verdien av boligkonsumet; hvem har mest og hvem betaler? Vedlegg 2 i NOU2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken (KRD).
- Fjærli, E.(1999): Inntektsdefinisjoner og inntektsulikhet. *Økonomiske analyser* 2/99. Statistisk sentralbyrå.
- Osland, L. (2001): Den Hedonistiske metoden

- og estimering av attributtpriser, Norsk Økonomisk tidsskrift, 115 nr. 1, ss 1-21.
1987; NOS B873, 1988;B924, 1989;B967, 1990; C21, 1991;C80, 1992;C171)
Statistisk Sentralbyrå: Ukens statistikk, 9, 1997
Statistisk Sentralbyrå: www.ssb.no/emner/05/03/sbolig/index.html
Statistisk Sentralbyrå: www.ssb.no/emner/00/02.
- Thoresen, T. (1998): Mikrosimulering i praksis. Analyser av endringer i offentlige overføringer til barnefamilier. Sosiale og økonomiske studier 98, 1998. Statistisk sentralbyrå.
United Nations (1977): *Provisional guidelines on statistics of the distribution of income, consumption and accumulation of households*. Study M 61.
-

Vedlegg 9

Relevante skatteregler i Sverige, Danmark og Finland

I alle de nordiske landene er det stor forskjell mellom skattesatsen på kapitalinntekter og arbeidsinntekter. Samtlige land har derfor regler som skal gjøre det mindre lønnsomt å omdanne reelle arbeidsinntekter til kapitalinntekter.

Sverige har egne regler for beskatning av utbytte fra såkalte fåmannsselskaper, der utbytte utover en beregnet normalavkastning beskattes som arbeidsinntekt. Inntekt fra enmannsforetak og deltakerlignede selskaper beskattes som hovedregel som næringsinntekt, med en skattesats som ligger høyere enn satsen for arbeid (ikke inkludert arbeidsgiveravgift). En beregnet normalavkastning beskattes som kapitalinntekt.

I Danmark er det ikke særskilte regler for beskatning av aktive aksjonærer, men som en følge av dobbeltbeskatning av utbytte, blir beskatningen av utbytte og lønn relativt lik. Inntekt fra enmannsforetak og deltakerlignede selskaper beskattes som næringsinntekt, med samme sats som for lønnsinntekter. Skattyteren kan velge mellom to alternative modeller å beskattes etter, hvorav den ene innebærer en sjablonmessig deling av arbeids- og kapitalinntekt. Den andre modellen gjør det mulig å skattlegge tilbakeholdt overskudd som kapitalinntekt, dvs. en form for uttaksmodell.

I Finland beskattes utbytte fra ikke-børsnoterte aksjeselskaper som arbeidsinntekt for den delen som overstiger 13,5 prosent av selskapets substansverdi. Inntekt fra enmannsforetak og deltakerlignede selskaper beskattes som næringsinntekt, med en sats tilnærmet satsen for lønnsinntekt.

1 Sverige

I Sverige er utbytte i utgangspunktet skattepliktig som kapitalinntekt med en sats på 30 prosent. Fra 1997 er det likevel innført et begrenset skattefritt for utbytte. Utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper er skattefritt opp til et beløp som tilsvarer 70 prosent av statslånsrenten, multiplisert med aksjonærens anskaffelseskostnad. Et eventuelt ubenyttet skattefritt beløp kan komme til fradrag ved senere gevinstberegning, ved at det ubenyttede beløpet legges til kostprisen.

Aksjegevinster skattlegges som kapitalinntekter med 30 prosent. Ved beregningen av gevinst/tap, benyttes enten den faktiske kostprisen (gjennomsnittsberegnet), eller en sjablonmessig inngangsverdi. Sjablonmessig inngangsverdi kan benyttes for børsnoterte aksjer og utgjør 20 prosent av utgangsverdien.

For *aktive aksjonærer* gjelder det særskilte regler for beskatning av utbytte og aksjegevinster. Reglene gjelder for aksjonærer i såkalte fåmannsselskaper som er, eller har vært, aktive i de fem foregående inntektsårene. Reglene for fåmannsselskaper gjelder ikke for selskaper som er børsnoterte, og heller ikke for boligselskaper.

Fåmannsforetak er definert som et aksjeselskap eller en økonomisk forening hvor én eller et fåtall fysiske personer eier så mange andeler at de har mer enn halvparten av stemmene som aksjene gir. I praksis er grensen satt ved om lag 10 personer. Det finnes også et sett av regler som skal hindre omgåelser gjennom identifikasjon av ulike aksjonærer. Hovedformålet er, i likhet med det norske regelverket, å skille ut aktive aksjonærer som har en viss kontroll over, og interesse i, det økonomiske resultatet i selskapet.

Hovedprinsippet i særreglene for aktive aksjonærer er at det beregnes en "normalavkastning" for selskapet. Den delen av utdelt utbytte som ligger innenfor normalavkastningen, skal beskattes som kapitalinntekt (med en sats på 30 prosent som kommer i tillegg til selskapsskattesatsen på 28 prosent, slik at marginalskatten blir 49,6 prosent). Utbytte som overstiger den beregnede normalavkastningen, beskattes som arbeidsinntekt med en sats på maksimalt 56 prosent. (Satsen varierer noe fra kommune til kommune. Her er den gjennomsnittlige satsen benyttet.) I tillegg kommer arbeidsgiveravgift på 32,82 prosent.

Som hovedregel skjer beregningen av normalavkastningen på grunnlag av aksjenes historiske kostpris, tillagt ikke utdelt kapitalavkastning fra tidligere år. Avkastningsgrunnlaget multipliseres med en avkastningsrate fastsatt som statslånsrenten tillagt 5 prosent. For 2001 var avkastningsraten 10,06 prosent. Utover aksjenes kostpris kan den del av selskapets lønnskostnader som oversti-

ger 10 «basbelopp» (basbeloppet for 2001 er SEK 37 700) tillegges beregningsgrunnlaget. Det er en forutsetning at den aktive aksjonæren har tatt ut lønn fra selskapet tilsvarende minst 120 prosent av høyeste arbeidsgodtgjørelse til annen arbeidstaker i selskapet, eller at lønnen er minst 10 basbelopp.

Den beregnede normalavkastningen beskattes altså som kapitalinntekt på aksjonærenes hånd, mens uttak ut over dette skattlegges som arbeidsinntekt. Normalavkastningen vil også ilegges selskapsskatt. Den delen av normalavkastningen som ikke tas ut av selskapet, skal inngå i beregningsgrunnlaget for senere års utbytte, slik at det vil øke beløpet som kan tas ut som kapitalinntekt i senere år.

For å motvirke at det spares opp arbeidsinntekt i selskapet, som senere realiseres gjennom salg av aksjer, skal halvparten av aksjegevinsten beskattes som arbeidsinntekt. Her er det imidlertid innført et øvre tak på 100 basbelopp, tilsvarende SEK 3,77 mill. i 2001. Regelen gjelder aksjonærer som er, eller har vært, aktive i de fem foregående inntektsårene.

Inntekter som innehavere av *enmannsforetak* oppbeholder, skal enten beskattes som næringsinntekt eller som kapitalinntekt. Kapitalinntekten beskattes med en skattesats på 30 prosent, mens næringsinntekten beskattes med en maksimal marginalskatt på om lag 66 prosent, inklusive pensjonsavgifter (dvs. noe lavere enn lønn).

Renter på bankinnskudd skal kun behandles som næringsinntekt dersom innskuddet kan henføres til næringsvirksomheten. Renter på kundefordringer og renter, og gevinst på omløpsmidler, skal alltid anses som inntekt av næringsvirksomhet. Rente og gevinst på verdipapir som ikke er omløpsmidler, skal beskattes som kapitalinntekt, uansett om verdipapiret er knyttet til virksomheten eller ikke. Vurderingen av om et verdipapir er et omløpsmiddel eller ikke, beror på regnskapsføringen, og dermed på god regnskapsskikk. Utbytte og gevinst på aksjer, der aksjeeiet er betinget av næringsvirksomheten, skal beskattes som næringsinntekt dersom aksjene klassifiseres som omløpsmiddel, og som kapitalinntekt dersom aksjene er anleggsmiddel i virksomheten.

For å oppnå likebehandling i forhold til andre organisasjonsformer (særlig *enmannsaksjeselskaper*), skal den delen av inntekten som anses som næringsinntekt, deles i en nærings- og en kapitalinntektsdel. Det oppnås ved dette en skattlegging av normalavkastningen som kapitalinntekt. Delingen skjer ved en såkalt rentefordeling på grunnlag av et beregnet fordelingsgrunnlag.

Fordelingsgrunnlaget utgjør som hovedregel

forskjellen mellom eiendeler og gjeld (egenkapitalen) i næringsvirksomheten ved utgangen av året før inntektsåret, beregnet med utgangspunkt i skattemessige verdier. Som eiendeler regnes ikke aksjer, andel i svensk "ekonomisk forening", fordringer, utenlandsk valuta, eller løsøre, med mindre gevinst ved realisasjon av disse er å anse som næringsinntekt. Som gjeld regnes også enkelte typer avsetninger, for eksempel garantiavsetninger.

Positiv rentefordeling innebærer at det gis fradrag for en sjablonmessig beregnet avkastning av fordelingsgrunnlaget. Avkastningen settes til statslånsrenten tillagt 5 prosent (til sammen 10,06 prosent for 2001). Det beløp som fradras i næringsinntekten, beskattes som kapitalinntekt.

Negativ rentefordeling anvendes der fordelingsgrunnlaget er negativt. Den beregnede avkastning skal da fradras i kapitalinntekten. Avkastningen beregnes til statslånsrenten tillagt 1 prosent (til sammen 6,06 prosent i 2001). Ordningen med negativ rentefordeling skal hindre misbruk ved at lån ment til privat forbruk opptas i næringsvirksomheten.

Skattesatsen for tilbakeholdt overskudd i aksjeselskaper er 28 prosent, mens den i utgangspunktet skattlegges langt hardere i *enmannsforetak*. For å sikre økt likebehandling av tilbakeholdt overskudd hos personlig næringsdrivende og i aksjeselskaper, er det innført en ordning med "expansionsmedel". Ordningen innebærer at det gis fradrag i næringsinntekten for avsetninger til ekspansjonsmidler, mens reduksjon i ekspansjonsmidler skal inntektsføres. Ved avsetning til ekspansjonsmidler betales det en "expansionsmedelskatt" på 28 prosent (tilsvarende den skatt aksjeselskaper ville ha betalt på overskudd som senere brukes til investeringer). Ved reduksjon av ekspansjonsmidlene godskrives skattyteren et beløp som tilsvarer 28 prosent av reduksjonen. For at ikke midler skal kunne nyttes utenfor virksomheten eller til privat konsum, er det innført et tak for avsetninger til ekspansjonsmidler. Taket tilsvarer i prinsippet fordelingsgrunnlaget etter rentefordelingen.

Ved opphør av næringsvirksomhet, må ekspansjonsmidlene reduseres til null og tas til inntekt slik som beskrevet ovenfor. Beløpet beskattes da som næringsinntekt med progressive satser. Ved omdannelse til deltakerlignet selskap eller aksjeselskap, gjelder det særregler som medfører ekstra beskatning dersom ekspansjonsmidlene reduseres.

Deltakerlignede selskaper betegnes i Sverige som "handelsbolag". I likhet med det som gjelder i Norge, er slike selskaper ikke egne skattesubjekter, men beregningsenheter for likning av del-

takerne. Det vil si at de skattlegges etter en nettoligningsmetode der resultatet fastsettes på selskapets hånd, for deretter å fordeles på deltakerne etter deres andeler i selskapet.

I prinsippet beskattes all inntekt i et handelsbolag som næringsinntekt. Til forskjell fra det som gjelder for enmannsforetak, henføres således gevinster på aksjer og andre verdipapirer til næringsvirksomheten. Det samme gjelder for renter og utdelinger.

Reglene om rentefordeling og ekspansjonsmidler gjelder også for deleiere i handelsbolag som er fysiske personer. For deltakere i handelsbolag beskattes dermed en beregnet kapitalinntektsdel av næringsinntekten som kapitalinntekt, og midler som holdes tilbake i selskapet med bare 28 prosent.

Ved avhendelse av andel i handelsbolag skal ekspansjonsmidlene reduseres til null. Det samme gjelder ved oppløsning av selskapet. Dette innebærer at innestående ekspansjonsmidler beskattes som næringsinntekt. Ved realisasjon av andel økes inngangsverdien med tilskudd til selskapet, og reduseres med uttak, tilsvarende det norske systemet. Inngangsverdien skal videre økes med skattepliktig inntekt og reduseres med fradragsberettiget underskudd.

2 Danmark

I Danmark beskattes utbytte med maksimalt 40 prosent på personlige aksjonærs hender, i tillegg til at det er beskattet med 30 prosent på selskapets hånd. Høyeste marginalsatt på utdelt aksjeutbytte er dermed 58 prosent.

Privatpersoners gevinst ved salg av aksjer er skattepliktig, og medregnes i kapitalinntekten når skattyteren har eid aksjene i mindre enn 3 år. For tap på slike aksjer gjelder en tapsbegrensningsregel. Denne innebærer at tap på slike aksjer kun kan trekkes fra i gevinst på andre aksjer som avhendes innen 3 år etter ervervsen. Overskytende tap som ikke kommer til fradrag i inntektsårets gevinst, kan framføres til fradrag i gevinst ved realisasjon av aksjer som er eiet i mindre enn 3 år, i de følgende 5 inntektsårene. Dette gjelder både børsnoterte og unoterte aksjer.

For aksjer som er eid i mer enn 3 år, må en imidlertid skille mellom børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer. Privatpersoners gevinst ved salg av børsnoterte aksjer som er eid i minst 3 år, fra beholdninger som overstiger en kursverdi på DK 110 200, beskattes som aksjeinntekt, dvs med 25 prosent for beløp inntil DK 35 000, og med 40 prosent for overstigende beløp. Kursverdien må ikke

ha overstegget det nevnte beløpet verken ved utløpet av et inntektsår, umiddelbart før en avhendelse, eller umiddelbart etter et erverv. Tap på slike børsnoterte aksjer, hvor gevinsten ville vært skattepliktig, kan kun trekkes fra i inntektsårets gevinst på andre børsnoterte aksjer fra en beholdning over bunnbeløpet, og som man har eid i 3 år eller mer. Overskytende tap kan framføres i de følgende 5 inntektsårene til fradrag i gevinst på børsnoterte aksjer over det nevnte bunnbeløpet, og som er eid i minst 3 år.

Gevinst ved salg av ikke-børsnoterte aksjer eid i 3 år eller mer, er alltid skattepliktig, og beskattes som aksjeinntekt, dvs med 25 prosent inntil DK 35 000 og med 40 prosent av overstigende beløp. Tap på ikke-børsnoterte aksjer eid i 3 år eller mer, kan trekkes fra ved oppgjør av aksjeinntekten. For ikke-børsnoterte aksjer, som avhendes 3 år eller mer etter ervervet, gjelder derfor ingen fradragsbegrensning, slik tilfellet er for aksjer eiet under 3 år og for børsnoterte aksjer. Blir aksjeinntekten etter tapsfradraget negativ, kan tapet medregnes i det skattepliktige beløpet med samme skattesats som for positiv aksjeinntekt. Et overskytende beløp kan framføres til det skattepliktige beløpet for de fem etterfølgende inntektsårene.

Det er ikke innført særregler for *aktive eiere* i aksjeselskaper. Lønn til aktive eiere fradragsføres hos selskapet, og inntektsføres hos mottaker. Som følge av dobbeltbeskatning av utbytte, blir den samlede beskatningen av lønn og utbytte relativt lik. Lønn beskattes med en maksimalsats på 59,7 prosent, mens utbytte beskattes med maksimalt 58 prosent. Ligningsmyndighetene aksepterer derfor i stor grad selskapenes fordelinger. Etter ligningspraksis har imidlertid ligningsmyndighetene adgang til å omklassifisere utbytte til lønn. Det kan også oppstå problemer ved verdsettelsen av overføringer. Her vil likningsmyndighetene kunne korrigere den verdsettelsen som skattyter har gjort, etter det såkalte armlengdeprinsippet. Folketinget vedtok den 26. juni 1998 en lov som direkte lovfester armlengdeprinsippet.

Et *enmannsforetak* kan velge mellom tre forskjellige metoder for å beregne skatteplikten:

- de vanlige reglene,
- virksomhetsskatteordningen, eller
- kapitalavkastningsordningen.

Etter de *vanlige reglene* skattlegges virksomhetsinntekt som personlig inntekt. Renteutgifter kan imidlertid ikke komme til fradrag i personlig inntekt, men bare i kapitalinntekt. Hvis skattyter har pådratt seg kapitaltap, reduseres virkningen av fradraget for renteutgiftene.

Virksomhetsskatteordningen forutsetter at det utarbeides et selvstendig regnskap for virksomheten. For å oppnå likebehandling med øvrige eierformer, skal en del av overskuddet, tilsvarende en beregnet kapitalavkastning, beskattes som kapitalinntekt.

Utgangspunktet for ordningen er at nettoen av alle aktiva og passiva (verdsatt etter skattemessige verdier) som kan henføres til næringen, skal inngå i en innskuddskonto. Aksjer, anpart i anpartselskaper, andelsbevis samt visse typer obligasjoner, holdes utenfor. Dette begrunnes med at gevinster på disse objektene i stor grad er skattefrie.

Etter at virksomhetsinntekten er gjort opp etter skattelovgivningens alminnelige regler, skal overskuddet deles opp i en kapitalavkastningsdel og et resterende overskudd. Den delen av kapitalavkastningen som utbetales til den næringsdrivende, beskattes som kapitalinntekt, mens resten, som forblir i virksomheten, beskattes med virksomhetsskatt på 34 prosent. Når den oppsparte kapitalavkastningen senere utbetales, beskattes den som personlig inntekt med fradrag for innbetalt selskapsskatt.

Ved beregning av kapitalavkastningsdelen må det først fastsettes et kapitalavkastningsgrunnlag som tilsvarer virksomhetens egenkapital. Avkastningsgrunnlaget fastsettes til verdien av eiendelene som er omfattet av ordningen, fratrukket gjeld. Verdsettelsen skjer i hovedsak etter de samme regler som gjelder for innskuddskontoen, jf. ovenfor.

Avkastningsgrunnlaget multipliseres med avkastningssatsen. Denne satsen fastsettes til gjennomsnittlig effektiv obligasjonsrente for årets første seks måneder, avrundet ned til nærmeste prosentpoeng. For 1997 utgjorde denne 5 prosent. Den beregnede kapitalavkastningen kan ikke overstige årets skattepliktige overskudd, og kan heller ikke settes lavere enn null. Resten av overskuddet kan overføres til den skattepliktige, og beskattes da som personlig inntekt. Det som ikke overføres til den skattepliktige, men blir stående i næringen, beskattes med en sats på 34 prosent.

Overføres tilbakeholdt overskudd til eieren på et senere tidspunkt, skal det gjennomføres en etterbeskatning som innebærer at skatten totalt sett blir som for personlig inntekt. For å skille mellom hva som tas ut av selskapet, er det innført en lovfestet rekkefølge for uttak. Oppspart kapitalavkastning og resterende overskudd fra foregående inntektsår som overføres til den skattepliktige innen utløpet av selvangivelsesfristen, anses tatt ut først. Deretter følger kapitalavkastningen og dernest resterende overskudd for gjeldende inntektsår. Etter dette følger oppspart overskudd som overføres til skattyte-

rens private del, før innestående på innskuddskontoen (egenkapitalen) til slutt følger.

Dersom skattyteren velger å tre ut av ordningen, skal kontoen for oppspart overskudd gjøres opp slik at beskatningen blir som for personlig inntekt. Det må derfor gjennomføres en etterbeskatning, da denne inntekten tidligere bare er beskattet med virksomhetsskatt på 34 prosent. Det samme gjelder ved opphør eller salg av virksomheten. Det gjelder imidlertid en maksimeringsregel som innebærer at det ikke oppnås fradrag i den personlige inntekten for ervervsmessige renteutgifter, hvis det ikke er noe overskudd av virksomheten. Det oppnås heller ikke et slikt fradrag når netto kapitalinntekt er positiv.

Som et alternativ til den relativt kompliserte virksomhetsordningen, kan den noe enklere *kapitalavkastningsordningen* benyttes. Den næringsdrivende oppnår med denne ordningen bl.a. full skatteverdi for rentefradrag ved lån som kan knyttes til næringsvirksomheten. Dette skjer ved at det beregnes en kapitalavkastning av virksomhetens næringsaktiva, hvor gjeld som hovedregel ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Den beregnede kapitalavkastningen kommer til fradrag i den personlige inntekten, og tillegges kapitalinntekten. Kapitalavkastningsordningen innebærer således at det gis et sjablonmessig fradrag i personlig inntekt for næringsvirksomhetens renteutgifter.

Deltakerliknede selskaper er ikke selvstendige skattesubjekter i Danmark. Som i Norge, er det dermed deltakerne som er skattesubjekter for selskapets resultat. De enkelte deltakerne kan benytte seg av de særreglene som gjelder for selvstendig næringsdrivende etter de samme vilkår som gjelder for disse.

3 Finland

I Finland beskattes utbytte på aksjer i børsnoterte selskaper som kapitalinntekt med en sats på 29 prosent. I likhet med det som gjelder i Norge, gis det godtgjørelse for den skatt selskapet har betalt på overskuddet, hvilket i praksis gjør utbytte fra børsnoterte selskaper skattefritt på aksjonærenes hender.

Aksjegevinster er skattepliktige kapitalinntekter, og det er ingen systemer for å motvirke dobbeltbeskatning av tilbakeholdt skattlagt kapital i selskapet (tilsvarende RISK-systemet i Norge).

Det er ikke noen særskilte regler for *aktive aksjonærer* i Finland. Det er i stedet innført en begrenset utbytteskatt for aksjonærer i ikke-børsnoterte selskaper. Ved valg av metode for beskat-

ning ble det lagt vekt på å ha en metode som var enkel å praktisere, og som ikke oppfordret til uønskede tilpasninger. Det ble dessuten lagt vekt på at det var vanskelig å utforme treffsikre kriterier for å skille mellom aktive og passive aksjonærer.

Utbytte fra ikke-børsnoterte selskaper på inntil 13,5 prosent av aksjenes verdi er skattefritt på aksjonærens hånd på samme måte som i børsnoterte selskaper. Aksjeverdien er beregnet på grunnlag av selskapets substansverdier (i hovedregelen fastsatt til skattemessig nedskrevet verdi). Overskytende utbytte skattlegges med progressive skattesatser som arbeidsinntekt, maksimalt om lag 58 prosent, i tillegg til arbeidsgiveravgifter på om lag 29 prosent.

Dersom utbytteutdelingen et år er lavere enn 13,5 prosent av aksjenes beregnede verdi, kan den ubenyttede kapitalinntektsdelen ikke framføres til senere år. Dette innebærer at reglene motiverer til at det hvert år deles ut utbytte opp til grensen for kapitalinntekter. På den annen side medfører forbudet mot framføring at reglene blir ligningsmessig enkle.

Det er ingen særskilte regler for ikke-børsnoterte selskaper ved gevinstbeskatningen av aksjer.

Virksomhetsinntekti *enmannsforetak* beskattes som næringsinntekt med en maksimal marginalskattesats på om lag 60 prosent. Virksomhetsutøverens kapitalinntekt skal beskattes med en sats på 29 prosent. Forskjellen i satsene gjør det avgjørende hvor grensen trekkes.

For å sikre nøytralitet i forhold til aksjeselskaper blir næringsinntekt fra *enmannsforetak* delt opp i en kapitalinntektsdel og en næringsinntektsdel. Det skal beregnes en kapitalavkastning som kan trekkes fra den samlede næringsinntekten, og som så skal skattlegges som kapitalinntekt med 29 prosent.

Den beregnede kapitalavkastningen skal settes til 18 prosent av virksomhetens nettoformue (13,5 prosent for så vidt gjelder investering i ikke-børsnoterte selskaper med begrenset ansvar). Ved verdsettelsen benyttes verdiene ved formuesligningen, hvilket i hovedregelen tilsvarer skattemessig nedskrevne verdier.

Deltakerlignede selskaper, som ansvarlige selskaper, kommandittselskaper mv., er heller ikke i Finland egne skattesubjekter. Beskatningen av deltakerne i slike selskaper skjer som hovedregel på samme måte som for *enmannsforetak*.

